



Wortprotokoll der 50. Sitzung

Finanzausschuss

Berlin, den 11. September 2019, 15:00 Uhr
 Berlin, Paul-Löbe-Haus
 Sitzungssaal 4 900 (Europasaal)

Vorsitz: Bettina Stark-Watzinger, MdB

Öffentliche Anhörung

Einzigiger Tagesordnungspunkt

Seite 6

- a) Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD

Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Grundsteuer- und Bewertungsrechts (Grundsteuer-Reformgesetz – GrStRefG)

BT-Drucksache 19/11085

Federführend:
Finanzausschuss

Mitberatend:
 Ausschuss für Inneres und Heimat
 Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz
 Ausschuss für Wirtschaft und Energie
 Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft
 Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und
 Kommunen
 Haushaltsausschuss

- b) Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundsteuergesetzes zur Mobilisierung von baureifen Grundstücken für die Bebauung

BT-Drucksache 19/11086

Federführend:
Finanzausschuss

Mitberatend:
 Ausschuss für Inneres und Heimat
 Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz
 Ausschuss für Wirtschaft und Energie
 Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft
 Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und
 Kommunen
 Haushaltsausschuss



- c) Antrag der Abgeordneten Albrecht Glaser, Kay Gottschalk, Stefan Keuter, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD

Echte Gemeindesteuerreform auf den Weg bringen

BT-Drucksache 19/11125

Federführend:
Finanzausschuss

Mitberatend:
Ausschuss für Wirtschaft und Energie
Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen
Haushaltsausschuss

- d) Antrag der Abgeordneten Christian Dürr, Dr. Florian Toncar, Frank Schäffler, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

Grundsteuer - Einfaches Flächenmodell ohne automatische Steuererhöhungen

BT-Drucksache 19/11144

Federführend:
Finanzausschuss

- e) Antrag der Abgeordneten Jörg Cezanne, Fabio De Masi, Lorenz Gösta Beutin, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Sozial gerechte Grundsteuer-Reform für billigere Mieten und starke Kommunen

BT-Drucksache 19/7980

Federführend:
Finanzausschuss

Mitberatend:
Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz
Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen



Teilnehmende Sachverständige:

1. Bund der Steuerzahler Deutschland e. V.

Holznagel, Reiner

Klocke, Dr. Isabel

2. Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände

Göppert, Verena

Zimmermann, Uwe

3. Deutscher Mieterbund e. V.

Siebenkotten, Lukas

4. Deutscher Steuerberaterverband e. V.

Mein, Sylvia

Basta, Denis

5. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e. V. (DIW Berlin)

Bach, Dr. Stefan

6. DIHK – Deutscher Industrie- und Handelskammertag e. V.

Kambeck, Dr. Rainer

7. GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e. V.

Lieberknecht, Dr. Christian

Große, Antje

8. Haus & Grund Deutschland - Zentralverband der Deutschen Haus-, Wohnungs- und Grundeigentümer e. V.

Warnecke, Dr. Kai

9. Hey, Prof. Dr. Johanna

Universität zu Köln



10. ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V.

Fuest, Prof. Dr. Dr. h. c. Clemens

11. Jarass, Prof. Dr. Lorenz J.

Hochschule RheinMain Wiesbaden

12. Kirchhof, Prof. Dr. Gregor, LL.M.

Universität Augsburg

13. Löhr, Prof. Dr. Dirk, MBA

Hochschule Trier

14. Netzwerk Steuergerechtigkeit c/o WEED – Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung e. V.

Trautvetter, Christoph

15. Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di)

Schmalstieg, Dr. Catharina

16. Wieland, Prof. Dr. Joachim, LL.M.

Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer

**Teilnehmende Mitglieder des Ausschusses:**

	Ordentliche Mitglieder	Stellvertretende Mitglieder
CDU/CSU	Brehm, Sebastian Brodesser, Dr. Carsten Güntzler, Fritz Hauer, Matthias Michelbach, Dr. h. c. (Univ Kyiv) Hans Müller, Sepp Radwan, Alexander Steiniger, Johannes Stetten, Christian Frhr. von Tebroke, Dr. Hermann-Josef Tillmann, Antje	
SPD	Arndt-Brauer, Ingrid Binding (Heidelberg), Lothar Daldrup, Bernhard Kiziltepe, Cansel Schrodi, Michael	
AfD	Glaser, Albrecht Gminder, Franziska Keuter, Stefan	
FDP	Hessel, Katja Schäffler, Frank Stark-Watzinger, Bettina	Dürr, Christian
DIE LINKE.	Cezanne, Jörg	
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	Paus, Lisa Schmidt, Stefan	



Beginn der Sitzung: 15:00 Uhr

Einziger Tagesordnungspunkt

a) Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD

Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Grundsteuer- und Bewertungsrechts (Grundsteuer-Reformgesetz – GrStRefG)

BT-Drucksache 19/11085

b) Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundsteuergesetzes zur Mobilisierung von baureifen Grundstücken für die Bebauung

BT-Drucksache 19/11086

c) Antrag der Abgeordneten Albrecht Glaser, Kay Gottschalk, Stefan Keuter, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD

Echte Gemeindesteuerreform auf den Weg bringen

BT-Drucksache 19/11125

d) Antrag der Abgeordneten Christian Dürr, Dr. Florian Toncar, Frank Schäffler, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

Grundsteuer - Einfaches Flächenmodell ohne automatische Steuererhöhungen

BT-Drucksache 19/11144

e) Antrag der Abgeordneten Jörg Cezanne, Fabio De Masi, Lorenz Gösta Beutin, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Sozial gerechte Grundsteuer-Reform für billigere Mieten und starke Kommunen

BT-Drucksache 19/7980

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Meine sehr geehrten Damen und Herren, ich darf Sie bitten Ihre Plätze zügig einzunehmen. Wir haben ein straffes Programm und möchten pünktlich anfangen.

Ich begrüße die neu dazu gekommenen Sachverständigen und danke auch Ihnen, dass Sie der Einladung zu unserer heutigen Anhörung zur Grundsteuerreform gefolgt sind.

Soweit Sie als Sachverständige davon Gebrauch gemacht haben, dem Finanzausschuss vorab eine schriftliche Stellungnahme zukommen zu lassen, sind diese an alle Mitglieder des Ausschusses verteilt worden. Sie werden auch Bestandteil des Protokolls der heutigen Sitzung.

Ich begrüße noch einmal die Kolleginnen und Kollegen des Finanzausschusses und, soweit anwesend, die der mitberatenden Ausschüsse.

Auch in diesem Kreis, begrüße ich für das Bundesministerium der Finanzen Frau Parlamentarische Staatssekretärin Ryglewski sowie die anwesenden Fachbeamten des Bundesministeriums der Finanzen.

Ferner begrüße ich die Vertreter der Länder.

Gegenstand unserer zweiten Anhörung am heutigen Tag sind

- der Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD zur Reform des Grundsteuer- und Bewertungsrechts (Grundsteuer-Reformgesetz – GrStRefG) auf BT-Drucksache 19/11085

sowie

- der Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD zur Änderung des Grundsteuergesetzes zur Mobilisierung von baureifen Grundstücken für die Bebauung auf BT-Drucksache 19/11086.

Daneben liegen Anträge einzelner Fraktionen der Opposition vor, die ebenfalls Gegenstand der Anhörung sein sollen. Im Einzelnen handelt es sich um:

- den Antrag der Fraktion der AfD „Echte Gemeindesteuerreform auf den Weg bringen“ auf BT-Drucksache 19/11125
- den Antrag der Fraktion der FDP „Grundsteuer – Einfaches Flächenmodell ohne automatische Steuererhöhungen“ auf BT-Drucksache 19/11144

sowie



- den Antrag der Fraktion DIE LINKE. „Sozial gerechte Grundsteuer-Reform für billigere Mieten und starke Kommunen“ auf BT-Drucksache 19/7980.

Zum Ablauf der Anhörung: Für die Anhörung ist ein Zeitraum von 2 Stunden und 15 Minuten vorgesehen, also bis ca. 17:15 Uhr. Ziel ist es, möglichst vielen Kolleginnen und Kollegen die Möglichkeit zur Fragestellung zu geben. Um dieses Ziel zu erreichen, hat sich der Finanzausschuss in dieser Legislaturperiode für ein neues Modell der Befragung entschieden, das heißt die vereinbarte Gesamtzeit wird entsprechend der Fraktionsstärke in Einheiten von jeweils fünf Minuten unterteilt. In diesem Zeitraum müssen sowohl Fragen als auch Antworten erfolgen. Je kürzer die Fragen formuliert werden, desto mehr Zeit bleibt für die Antworten. Wenn mehrere Sachverständige gefragt werden, bitten wir, fair darauf zu achten, den folgenden Experten ebenfalls Zeit zur Antwort zu lassen.

Um Ihnen ein Gefühl für die Zeit zu vermitteln, wird nach vier Minuten und 30 Sekunden ein Signalton ertönen. Dann verbleiben noch 30 Sekunden für die Antwort. Unsere bisherigen Anhörungen haben gezeigt, dass dies bei etwas gutem Willen und gegenseitigem Verständnis gut möglich ist.

Die fragestellenden Kolleginnen und Kollegen darf ich bitten, stets zu Beginn ihrer Frage die Sachverständigen zu nennen, an die sich die Frage richtet, und bei einem Verband nicht die Abkürzung, sondern den vollen Namen zu nennen, um Verwechslungen zu vermeiden.

Die Fraktionen werden gebeten, soweit nicht bereits geschehen, ihre Fragesteller im Vorhinein bei mir anzumelden.

Auch diese Anhörung wird live im Parlamentsfernsehen auf Kanal 2 übertragen und ist anschließend in der Mediathek des Deutschen Bundestages abrufbar.

Zu der Anhörung wird ein Wortprotokoll erstellt. Zu diesem Zweck wird die Anhörung mitgeschnitten. Zur Erleichterung derjenigen, die unter Zuhilfenahme des Mitschnitts das Protokoll erstellen, werden die Sachverständigen vor jeder Abgabe einer Stellungnahme von mir namentlich aufgerufen.

Ich darf alle bitten, die Mikrofone zu benutzen und sie am Ende der Redebeiträge wieder abzuschalten, damit es zu keinen Störungen kommt

Wir beginnen jetzt mit der Anhörung. Die erste Frage kommt von der Fraktion der CDU/CSU. Frau Tillmann, bitte.

Abg. **Antje Tillmann** (CDU/CSU): Meine erste Frage richtet sich an Herrn Prof. Dr. Kirchhof. In der vorangegangenen Anhörung haben Sie verfassungsrechtliche Bedenken an diesem Gesetzestext geäußert: die Vergleichbarkeit der Werte würde nicht den verfassungsrechtlichen Grundsätzen entsprechen. Mich würde interessieren, ob Sie geringere Bedenken hätten, wenn wir wieder zulassen würden, dass der Bürger im Zweifel über ein Verkehrsgutachten die Werte nachweist.

Die Frage bezüglich verfassungsrechtlicher Bedenken möchte ich auch an Herrn Prof. Dr. Dr. Fuest richten.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Prof. Dr. Kirchhof, LL.M., Universität Augsburg, bitte.

Sv **Prof. Dr. Gregor Kirchhof, LL.M.** (Universität Augsburg): In der Tat habe ich meine verfassungsrechtlichen Bedenken gegenüber dem Gesetzentwurf. Ich halte ihn für verfassungswidrig. Ich kann es politisch nicht einschätzen, warum dieser Gesetzentwurf so entstanden ist. Meine Vermutung ist, dass man meinte, den Kompetenztitel des Artikels 125a GG nutzen zu müssen. Daher wurde versucht, sehr nah an den Einheitswerten zu bleiben. Gleichzeitig wurde versucht, die Einheitswerte zu vereinfachen, um die Regelung praktikabler zu gestalten. Dies führte zu einem seltsamen Mischsystem, welches den verfassungsrechtlichen Vorgaben nicht genügt.

Erlauben Sie mir, diese kurz zu skizzieren, bevor ich auf Ihre eigentliche Frage zurückkomme: Das Bundesverfassungsgericht hat in den Entscheidungen der letzten Jahre verschiedene verfassungsrechtliche Maßstäbe betont und dabei drei zwingende Vorgaben sowie eine Soll-Vorgabe gemacht. Diese Maßstäbe werden vom vorliegenden Gesetzentwurf nicht gewahrt. Erstens soll der Belastungsgrund erkennbar im Gesetz gezeichnet werden, um daraus die Bemessung der Steuer herzuleiten. Ich kann den Belastungsgrund in diesem Gesetzentwurf nicht erkennen und auch keine folgerichtige



Bewertung: Die Bodenrichtwerte, die statistische Nettokaltmiete, die Grundstücksflächen, die Immobilienart und das Immobilienalter sollen in die Bewertung einfließen. Ich erkenne das folgerichtige Bewertungssystem hierbei nicht.

Zur dritten Vorgabe, der gleichheitsgerechten Bewertung: Vom Bundesministerium der Finanzen wird betont, dass das Ertrags- und das Sachwertverfahren vereinfacht wurden. Bei Wohngrundstücken wurden früher 20 Werte herangezogen, jetzt sind es fünf. Bei Gewerbegrundstücken gab es vorher 30 Werte, jetzt sind es acht, so schreibt es jedenfalls das Ministerium. Das ist eine verfassungsrechtliche Sollbruchstelle! Entweder Immobilien werden punktgenau bewertet, wofür ein Verfahren mit vielen Parametern benötigt wird, oder es wird auf die Vereinfachungskompetenz des Gesetzgebers zurückgegriffen und man vereinfacht gleichheitsgerecht. Der gewählte Mittelweg ist für mich hingegen nicht gleichheitsgerecht. Dies ist am Parameter „Alter“ unschwer zu erkennen, da er, wenn nur wenige andere Parameter berücksichtigt werden, für den tatsächlichen Wert der Immobilie keine maßgebliche Rolle spielt. Sie müssen nur eine Jugendstilvilla mit einem Betonbau der 1970er Jahre vergleichen.

Die Soll-Vorgabe ist, dass das Gesetz leicht administrierbar und im Massenfallrecht leicht abzuarbeiten ist. Alle Steuerbetroffenen, also die Steuerpflichtigen, die Gemeinden, der Fiskus und die Gerichte sollen nicht zu stark belastet werden. Dies ist hier jedoch nicht erfolgt. Das ist zwar lediglich eine Soll-Vorgabe, aber das Bundesverfassungsgericht hat dem Gesetzgeber einen weiten Spielraum für Typisierungen gegeben.

Jetzt zu Ihrer eigentlichen Frage: Wenn man kompliziert ermittelte Werte hat, die aber so vereinfacht wurden, dass gleichheitsrechtliche Probleme entstehen, könnte man versuchen, dies zu heilen, indem eine andere oder eine neue Wertermittlung beantragt werden kann. Das wäre vom Gleichheitsgedanken her ein Ausweg. Aber Sie müssen sich die Verwaltungslasten vorstellen. Sie müssen sich die Gerichtsprozesse und Gutachterverfahren vorstellen, die hiervon die Folge wären. Ich würde von diesem Weg abraten, obwohl es in Bezug auf den Gleichheitsgedanken naheliegt.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Prof. Dr. Dr. Fuest, ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V., bitte.

Sv **Prof. Dr. Dr. h. c. Clemens Fuest** (ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V.): Als Nicht-Jurist kann ich die Verfassungsmäßigkeit nicht wirklich beurteilen, aber aus finanzwissenschaftlicher Sicht folgende Bemerkung: Hier wird so etwas entwickelt wie die Idee einer „objektiven Leistungsfähigkeit“, welche dann nicht konsequent umgesetzt wird, weil keine genaue Bewertung stattfindet. Aus finanzwissenschaftlicher bzw. ökonomischer Sicht existiert so etwas wie eine objektive oder objektbezogene Leistungsfähigkeit nicht. Es gibt nur eine subjektive Leistungsfähigkeit. Es muss gefragt werden: „Wer ist der Eigentümer, oder wer ist derjenige, der dort wohnt? Was ist dessen Einkommen?“ Eine objektbezogene Leistungsfähigkeit ergibt keinen Sinn. Aus ökonomischer Sicht stellt das Äquivalenzprinzip als Belastungsgrund einen konsistenten Ansatz dar. Das passt sehr genau zu dem, was Herr Prof. Dr. Kirchhof sagt: Kommunen stellen Leistungen für ihre Bewohner bereit. Mit welchen Indikatoren ist nun zu messen, wie diese sich in der Grundsteuer niederschlagen sollten? Ich würde eine Mischung aus wert- und flächenbezogenen Indikatoren vorschlagen, zum Beispiel Bodenrichtwerte plus Gebäudefläche, dann wäre die Steuererklärung in 5 Minuten mit einem überschaubaren Aufwand erledigt.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Die nächste Frage kommt von der Fraktion der SPD. Herr Daldrup, bitte.

Abg. **Bernhard Daldrup** (SDP): Gerade haben wir die Haltungen zur Verfassungskonformität gehört und diese auch teilweise widerlegt bekommen. Da wir jedoch in der zweiten Anhörung heute eine andere Diskussion führen, möchte ich das nicht vertiefen, sondern mich zunächst an diejenigen wenden, die am meisten mit dem Gesetz zu tun haben: Das sind die Kommunen.

Meine Fragen richten sich an Frau Göppert und Herrn Zimmermann: Was ist Ihre generelle Einschätzung zum Gesetzentwurf? Zweitens würde ich fragen, wie Sie die Frage der angestrebten Aufkommensneutralität aus der Perspektive der Kommunalpolitik, der Kommunalaufsicht und der



Gemeindefinanzierungsgesetze sehen. Betrachten Sie diese als Chimäre oder haben Sie die Vermutung, dass sich die Erwartung, die der Gesetzgeber hat, einhalten lässt?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Wir beginnen mit Frau Göppert, Deutscher Städtetag, bitte.

Sv **Verena Göppert** (Deutscher Städtetag): Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts fiel im April 2018, nun haben wir September 2019. Bei allem Verständnis für die Diskussion und die unterschiedlichen Rechtsauffassungen sollten alle Beteiligten gemeinsam das Ziel haben, dass Ende dieses Jahres das Gesetz im Gesetzblatt steht. Wir als Kommunen an erster Stelle, aber auch die Länder und der Bund sollten ein Interesse daran haben, dass wir diese ca. 14 Milliarden Euro ab dem nächsten Jahr nicht verlieren. Wir stünden sonst vor einem ganz anderen Problem, wenn solche Ausfälle verkraftet werden müssten.

Nun zum Gesetzentwurf selbst: Er entspricht in seiner Intention dem, was wir als Deutscher Städtetag formuliert haben. Wir haben immer für einen wertorientierten Ansatz plädiert. Wir brauchen eine verfassungsfeste Regelung, die gerecht sein muss. Sie muss aber auch dem Bürger vermittelbar sein. Bei allen Modellen, die auf nicht nachvollziehbare Parameter setzen, werden wir ein Problem haben, dem Bürger zu erklären, wie sich sein Grundsteuerbescheid zusammensetzt. Wenn es für den Bürger nicht nachvollziehbar ist, warum ein werthaltigeres Grundstück genauso besteuert wird wie sein eigenes, das weniger wert ist, besteht ein Nachvollziehbarkeits- und Glaubwürdigkeitsproblem. Wir sind der Auffassung, dass der Gesetzentwurf in seiner vorliegenden Form diesem Anliegen gerecht wird.

Sie hatten noch die Aufkommensneutralität angesprochen: Ich möchte betonen, dass die Gemeinde- und Stadträte gewählte Vertreter sind. Diese gehen verantwortungsvoll mit den Einnahmen und dem Steueraufkommen um. Wenn Sie einmal eine Debatte in einem Stadtrat über eine geplante Hebesatzanpassung verfolgt haben, sollte Ihnen aufgefallen sein, dass man niemals leichtfertig eine Erhöhung des Satzes vornimmt. Das sind die in den Räten am heftigsten diskutierten Tagesordnungspunkte. Unser Verband hat öffentlich stets kommuniziert, dass unsere Mitglieder eine Aufkommensneutralität wollen und – wenn die entsprechende

Bewertung da ist – die Hebesätze entsprechend anpassen werden. Vielleicht wird man bezüglich der Steuermesszahl noch nachjustieren müssen. Die Steuermesszahl basiert auf der aktuellen Situation. Daran kann sich in den nächsten Jahren einiges ändern.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Zimmermann, Deutscher Städte- und Gemeindebund, bitte.

Sv **Uwe Zimmermann** (Deutscher Städte- und Gemeindebund (DStGB)): Ich kann mich dem, was die Kollegin Frau Göppert ausgeführt hat, in allen Punkten anschließen. Ich möchte betonen, dass die Aufkommensneutralität eine politische Verpflichtung ist, die in den Stadt- und Gemeinderäten gesehen wird. Es ist in den letzten Jahren immer wieder zu leichten Anhebungen der Realsteuern gekommen. Teilweise sind diese durch die Aufsicht angeordnet worden. Es gibt auf jeden Fall keine bessere Kontrollinstanz für die Steuerung und maßvolle Gestaltung der kommunalen Steuern als die Gemeinderäte, die vor Ort gewählt und kommunalpolitisch verantwortlich sind. Bei einem Wegfall der Grundsteuereinnahmen wären es ebenfalls vor allem die Bürger und die lokale Wirtschaft, die davon betroffen wären, weil kommunale Dienstleistungen, Infrastrukturleistungen und die Investitionstätigkeit in vielen Städten und Gemeinden eingestellt würden. Das wäre ausdrücklich nicht im Interesse der Bürger und auch nicht in dem Interesse der Unternehmen vor Ort.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Die nächste Frage kommt von der Fraktion der AfD. Herr Glaser, bitte.

Abg. **Albrecht Glaser** (AfD): Zunächst eine Bemerkung zum kommunalen Raum: Dieser hat eine sehr konservative Einstellung dazu, da die Grundsteuer eine verlässliche Einnahme darstellt. Ich bin mit dieser Diskussion durch meine 15-jährige Arbeit im Finanzausschuss des Deutschen Städtetags vertraut. Systematisch, verfassungsrechtlich und steuertheoretisch wird diese Thematik dort allerdings nicht diskutiert.

Die Frage nach dem Belastungsgrund ist der Kern der Problematik. Sie ist vorhin schon kurz diskutiert worden. Dabei wurde der Charakter der Grundsteuer als eine zweite Vermögensteuer problematisiert. Die Aussage von Prof. Dr. Tappe, dies sei unproblematisch, hat mich erstaunt. Es



stellt sich nur die Frage, wie er erklären will, dass andere Vermögensarten nicht besteuert werden, sondern lediglich das Grundvermögen. Dazu habe ich keine Aussage vernommen.

Meine Frage richtet sich daher an Herrn Prof. Dr. Kirchhof: In der Erläuterung des Gesetzentwurfs wird auf Seite 80 kurz auf die sogenannte objektive Leistungsfähigkeit eingegangen. Wie knüpft die Grundsteuer dort an? Ich erlaube mir zu sagen, dass an dieser Stelle der mystische Begriff der „Objektsteuer“ durch den mystischen Begriff der „Sollertragsteuer“ ersetzt wird, um das Leistungs-fähigkeitsprinzip als Mutter einer Ertragsteuer zu simulieren. Der Eigentümer eines großen Hausgartens und einer großen Wohnung ist jedoch per se nicht leistungsfähiger als der Eigentümer einer kleinen Wohneinheit. Deshalb bedarf es – das hat Herr Prof. Dr. Fuest bereits erwähnt – bei der Leistungsfähigkeit einer subjektiven Betrachtungsweise; alles andere passt nicht zu einer Ertragsteuer.

Deshalb meine daran anknüpfende Frage: Wo sehen Sie an dieser Stelle den Haken einer Verfassungswidrigkeit? Es erscheint mir offensichtlich, dass Sie eine Äquivalenzbetrachtung bevorzugen würden. Wenn aber nur 10 Prozent des gesamten kommunalen Topfes aus der Grundsteuer stammen: Wie wollen Sie in diesem schmalen Korridor der Steuereinnahmen der Kommunen ausgerechnet eine Äquivalenz abbilden? Nach meinem Verständnis ist es außerdem klar, dass dann auch eine Anwendung der Äquivalenzüberlegung auf die Mieter zwingend wäre, denn die Nutzung der Infrastruktur ist personengebunden. Ein Mieter mit fünf Kindern ist im Gegensatz zu einem alleinstehenden älteren Mann, der in einem großen Haus wohnt, ein sehr intensiver Nutzer der kommunalen Infrastruktur. Vielleicht können Sie mir darüber Auskunft geben.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Prof. Dr. Kirchhof, LL.M., Universität Augsburg, bitte.

Sv **Prof. Dr. Gregor Kirchhof, LL.M.** (Universität Augsburg): Ich habe die erwähnte Seite der Gesetzesbegründung auch gelesen. Diese Schlagworte spiegeln sich im Gesetzestext nicht hinreichend wider. Das ist das erste verfassungsrechtliche Problem. Das betrifft auch die Schlagworte „Sollertragsteuer“, „Innehaben von Vermögen“ und „Verkehrswerttheorie“. Nach letzterem ist es Ziel,

sich an die Verkehrswerte anzunähern. Der Bundesrat hat aber vor drei Jahren zu Recht gesagt, dass die verkehrswertorientierte Bewertung zu aufwändig ist. Das ist auch die gerade geführte Diskussion: Dieses Gesetz erzeugt sehr viele Verwaltungslasten.

Der Begriff der Sollertragsteuer ist in der Literatur umstritten. Das ist ein Begriff aus der Vermögensteuerentscheidung des Bundesverfassungsgerichts. Einig ist sich die Literatur, dass die Sollertragsteuer kein Geltungsgrund für die Grundsteuer ist, denn das ist die verfassungsrechtliche Grenze für alle Vermögensteuern.

Schließlich bleibt noch das Innehaben von Vermögen zur Rechtfertigung der Grundsteuer. Aber das ist das Steuerobjekt, das sich nicht hinreichend von der Vermögensteuer unterscheidet. Es ist also nicht geklärt, wie man die Grundsteuer am besten rechtfertigt.

Es gibt noch die Fundus-Theorie, nach der das fundierte und besonders gesicherte Vermögen des Grundbesitzes als Rechtfertigungsgrund angesehen wird. Diese Theorie gilt aber als überholt, weil auch andere Vermögen sicher sind. Dann wird die Nutzentheorie vertreten: Man habe einen besonderen Nutzen aus dem Vermögen, auf den die Steuer zugreifen solle. Auch diese Theorie überzeugt mich persönlich nicht, weil sie sich nicht ausreichend von der Vermögensteuer unterscheidet.

Deshalb habe ich eine Präferenz für das Äquivalenzmodell. Dazu gibt es einen Länderentwurf, in dem die Grundsteuer als pauschales Entgelt für kommunale Leistungen – neben Gebühren und Beiträgen – gerechtfertigt wird. Das sind dann Grünanlagen, Straßen, Schulen, Kulturstätten und Sportanlagen. Dabei geht es nicht um eine Individualäquivalenz – das ist ganz wichtig und unumstritten –, sondern es geht um den Versuch, einen Geltungsgrund für folgende Fragen zu finden: Warum bekommt die Gemeinde die Grundsteuer? Warum darf die Gemeinde die Grundsteuer neben einer möglichen Vermögensteuer erheben? Daher muss es ein kommunaler Geltungsgrund sein, der eben durch die Äquivalenztheorie erzeugt wird.

Noch ein Satz zur Umlage: Damit habe ich ein Demokratieproblem. Wenn man die Grundsteuer nicht umlegen kann, kann eine Gemeinde über die Steuerlast eines Vermieters entscheiden, der in einer anderen Gemeinde wohnt – also über eine



gemeindefremde Steuer. Hier greift dann aber der Grundsatz: „No taxation without representation.“

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Die nächste Frage kommt von der Fraktion der CDU/CSU. Herr Dr. Michelbach, bitte.

Abg. **Dr. h. c. Hans Michelbach** (CDU/CSU): Ich habe eine Frage an Frau Prof. Dr. Hey. Sie haben sich schon bei der Anhörung zur Grundgesetzänderung sehr kritisch geäußert. Die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts sollen durch den Gesetzentwurf im Bewertungs- und Grundsteuerrecht umgesetzt werden. Als Abgeordneter möchte ich natürlich nicht sehenden Auges ein Gesetz beschließen, das verfassungsrechtliche Risiken hat. Deswegen die Frage: Inwiefern führt die Reform des Bewertungs- und Grundsteuerrechts Ihrer Meinung nach zu solchen Risiken?

Eine weitere Frage habe ich speziell zum Referentenentwurf, der auch für Geschäftsgrundstücke und gemischt genutzte Grundstücke noch das Ertragswertverfahren vorgesehen hatte. Nach dem Regierungsentwurf sind solche Grundstücke nun ausschließlich nach dem Sachwertverfahren zu bewerten. Damit ist also schon wieder ein Wechsel vorgesehen. Vielleicht können Sie hierzu die Grundlagen verdeutlichen?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Frau Prof. Dr. Hey, Universität zu Köln, bitte.

Sv **Prof. Dr. Johanna Hey** (Universität zu Köln): Lassen Sie mich mit den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts beginnen. Wir waren eben sehr grundsätzlich. Besinnt man sich als Abgeordneter erstmal nur darauf, was das Bundesverfassungsgericht moniert hat, kommt man zu der starken Streuung der Einheitswerte zum Verkehrswert. Es geht darum, eine in der realitätsgerechten Typisierung gleichheitssatzkonforme Bewertung zu finden. Das ist die Aufgabe. Mit der großen Typisierungskompetenz, die das Bundesverfassungsgericht ebenfalls zugesteht, sind sicherlich erhebliche Abweichungsmöglichkeiten möglich. Wenn diese Abweichungen sehr systematisch in eine Richtung gehen, ist das gleichheitsrechtlich sehr bedenklich. Das Bundesverfassungsgericht hat geurteilt, dass es kein Problem wäre, wenn immer nur 50 Prozent des Verkehrswertes für alle Grundstücke angesetzt werden würden. Herr Prof. Dr. Scheffler hat zu recht gesagt, dass wir den Verkehrswert nicht ken-

nen. Aus meiner Sicht besteht ein Gerechtigkeitsproblem, das auch zu einer verfassungsrechtlichen Frage wird: Wenn nämlich die Grundsteuer bei Mietwohngrundstücken in der Weise regressiv wirkt, dass sie systematisch zu Unterbewertungen hochwertiger Grundstücke und zu verkehrswertgleichen Bewertungen oder sogar zu Überbewertungen von Grundstücken in Randlagen führt, hilft in diesem Fall auch ein Einzelnachweis nicht. Ein Einzelnachweis rettet das Gesetz an der Stelle nicht. Das ist von der praktischen Umsetzung her schwierig. Wenn Sie eine solche Nachweismöglichkeit anbieten, helfen Sie dem Grundstückseigentümer, der überbewertet wird. Aber diejenigen, die unterbewertet werden, werden natürlich einen solchen Nachweis nicht bringen. Das heißt, dieses gleichheitsrechtliche Problem wird auf diese Weise nicht gelöst.

Jetzt fragt man sich: Warum hat der Gesetzesgeber das so eingebracht? Der Gesetzentwurf hat sich gegenüber dem Referentenentwurf, der noch einen Großstadtzuschlag vorsah, sogar noch verschlechtert. Ich verstehe das, weil man gegenüber dem Status Quo eine massive Veränderung im Hinblick auf die heute stark unterbewerteten Grundstücke in besonders guten Lagen beobachtet. Die Eigentümer dieser Grundstücke würden in Zukunft wesentlich mehr Grundsteuern zahlen müssen, wenn wir wirklich die Verkehrswerte zugrunde legen würden. Daran können wir auch durch den Hebesatz nichts ändern, zumal es in den Großstädten einen einheitlichen Hebesatz gibt. Deshalb hat man sich entschieden, den Bodenrichtwert, der an sich die Verkehrswerte abbilden würde, ein bisschen über die Gebäudekomponente zu „verfälschen“.

Meiner Ansicht nach hätte es einen viel einfacheren Weg für das Problem gegeben. Es ist nämlich eigentlich ein Übergangsproblem. Man hätte diese Mehrbelastung mit einer Übergangsregelung über zehn Jahre verteilen können. Man hätte sagen können, wenn wir im Augenblick eine gleichheitswidrige Privilegierung insbesondere von Eigentümern mit sehr wertvollen Grundstücken haben, dann führt dies eben jetzt zu einer Mehrbelastung. Das hätte man auch einfach erklären können. Man hätte diese Regelung auch strecken können, um den Übergang etwas moderater zu gestalten.



Zu der letzten Frage: In der Parallelität von Ertragswertverfahren und Sachwertverfahren würde man verfassungsrechtlich kein Problem sehen. Das Bundesverfassungsgericht hat gesagt, dass wir unterschiedliche Bewertungsverfahren anwenden können. Aber ich vermag es ehrlich gesagt überhaupt nicht einzuschätzen, ob das Verfahren für die Geschäftsgrundstücke den Verkehrswerten in irgendeiner Weise nahe kommt. Ich habe es eben schon gesagt: Ich finde es denkbar schwer, auf Grundlage dieser Gesetzesvorlage zu entscheiden, ob hier eine realitätsgerechte Typisierung vorliegt.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Die nächste Frage kommt von der Fraktion der FDP. Herr Herbrand, bitte.

Abg. **Markus Herbrand** (FDP): Meine Frage richtet sich an Herrn Prof. Dr. Dr. Fuest. Wir wären theoretisch durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts in der Lage gewesen, zu einer Vereinfachung des Steuerrechts zu kommen. Seit zwei Stunden erfahren wir aber nun: Es ist ganz bestimmt nicht rechtssicher und auch nicht einfacher. Deshalb meine Frage an Sie: Wie bewerten Sie den Vorschlag der Koalition im Hinblick auf die Bürokratiekosten, die Administrierbarkeit, die Einfachheit und die Aufkommensneutralität? Gehen Sie bitte bei dem Punkt Aufkommensneutralität nicht nur auf den Zeitpunkt der Umstellung ein, sondern auch auf die folgenden Jahre. Darüber hinaus: Wie würde nach Ihrer Meinung ein Modell aussehen, das einfacher und unbürokratischer wäre? Sie hatten eben schon die Fünf-Minuten-Idee – nicht die Steuererklärung auf dem Bierdeckel, sondern die Fünf-Minuten-Steuererklärung. Könnten Sie das nochmal erläutern?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Prof. Dr. Dr. Fuest, ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V., bitte.

Sv **Prof. Dr. Dr. h. c. Fuest** (ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V.): Einfachheit und Komplexität der Besteuerung sind sicher nicht die einzigen Dimensionen, die wichtig sind. Sie sind aber bedeutsam, weil die Kosten der Steuererhebung und die Belastung der Steuerpflichtigen damit zusammenhängen. Komplexität ist im Grunde gerechtfertigt, wenn der Steuergegenstand komplex ist oder wenn man aus Gerechtigkeitserwägungen versucht,

Charakteristika des Besteuernten im Detail zu erheben, wie wir das zum Beispiel bei der Einkommensteuer tun. Nicht jede komplizierte Steuer ist also automatisch schlecht oder ungerecht, aber Komplexität braucht eine Rechtfertigung. Hier liegt, glaube ich, das Problem im aktuellen Gesetzentwurf. Man verwendet viel Aufwand darauf, um den Wert der Immobilien zu ermitteln. Dennoch nähert man sich den Verkehrswerten nicht wirklich an. Selbst wenn man das könnte, muss man fragen: Trägt das zur Gerechtigkeit des Steuersystems bei? Das ist allenfalls sehr eingeschränkt der Fall, weil wir eine Objektsteuer haben. Das heißt, es spielt für die Besteuerung überhaupt keine Rolle, ob eine Immobilie einem Multimillionär oder einem Rentner gehört, der nur über ein niedriges Einkommen verfügt. Natürlich muss man konzedieren, dass statistisch ein Zusammenhang zwischen dem Gebäudewert der Immobilie und dem Einkommen der dort wohnenden Menschen besteht. Menschen mit höherem Einkommen wohnen tendenziell in teureren Häusern. Das ist schon richtig. Die Frage ist, ob man bei einer Grundsteuer mit einem Aufkommen von 175 Euro pro Person wirklich einen so großen Aufwand betreibt, um den Gebäudewert zu ermitteln.

Ich glaube, es wäre wesentlich einfacher gewesen, entweder eine reine Flächensteuer zu machen oder sich ausschließlich an den Bodenrichtwerten zu orientieren. Ich weiß, dass es wegen des Verfahrens gewisse Einwände gibt. Das ist aus meiner Sicht aber das Beste, was wir haben. Man könnte es auch noch verbessern: Man könnte die Bodenrichtwerte plus Gebäudefläche nehmen. Dann hätte man auch das Anliegen berücksichtigt, dass für sehr teure Gebäude mitten in der Stadt mehr gezahlt werden soll. Das liegt ja vor allem an den Bodenwerten.

Zum Thema Aufkommensneutralität: Zunächst muss man feststellen, dass die Grundsteuer aktuell nicht von einer kalten Progression, sondern von einer kalten Degression betroffen ist. Das muss man betonen. Das heißt, wenn man nichts macht, konvergiert diese Steuer durch die Inflation gegen null. Deshalb müssen natürlich die Steuersätze steigen. Fraglich ist, ob die Steuer nicht auch der Wirtschaftsentwicklung folgen müsste. Bei der aktuell diskutierten Steuer ist nicht vorgesehen, die Werte entsprechend zu verändern. Man sollte aber eine Steuer anstreben, die proportional zur Wirtschaftsentwicklung steigt. Wir wissen beispielsweise, dass



die Einkommensteuer überproportional zur Wirtschaftsentwicklung steigt. Das ist das Thema der kalten Progression. Das ist auch ein Nachteil der Einkommensbesteuerung. Es ist am Ende müßig, eine Aufkommensneutralität bei der Grundsteuer zu verlangen, wie es auch im Gesetzentwurf steht. Die Kommunen setzen nun mal den Hebesatz. Wenn sie Gelegenheiten sehen, die Steuern zu erhöhen, werden sie es vielleicht tun. Ich finde es schwierig, hier wirklich eine Aufkommensneutralität zu erwarten. Das ist schon gesagt worden: Die Gemeinderäte müssen das am Ende entscheiden.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Die nächste Frage kommt von der Fraktion DIE LINKE. Herr Cezanne, bitte.

Abg. **Jörg Cezanne** (DIE LINKE): Ich möchte zwei Fragen stellen. Zunächst an Frau Dr. Schmalstieg von der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di): Könnten Sie aus Ihrer Sicht erläutern, wie die vorliegenden Gesetzentwürfe aus Sicht der Kommunen, Mieterinnen und Mieter und allgemein unter dem Grundsatz der sozialen Gerechtigkeit zu bewerten sind?

Herrn Prof. Dr. Jarass würde ich gerne fragen, inwieweit die im Gesetzentwurf des BMF gewählte Bemessungsgrundlage den Wert einer Immobilie angemessen abbildet? Stellt das aus Ihrer Sicht die Basis für eine gerechte Grundsteuererhebung dar?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Wir beginnen mit Frau Dr. Schmalstieg, Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di), bitte.

Sv **Dr. Catharina Schmalstieg** (Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di)): Die Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di) sieht den von der Bundesregierung vorgelegten Vorschlag zur Grundsteuerreform positiv. Wir sehen auch den Vorschlag zur Mobilisierung von baureifen Grundstücken für die Bebauung – auch Grundsteuer C genannt – positiv, weil es den Kommunen die Möglichkeit einräumt, einen Hebesatz für baureife Grundstücke einzurichten. Der vorgelegte Gesetzentwurf zur Grundsteuerreform sichert die Einnahmequellen von Kommunen. Das heißt, die Mittel aus dieser Steuer werden von Städten, Landkreisen und Gemeinden dafür verwendet, die Infrastruktur bereitstellen zu können, die ein gutes Leben ermöglicht. Die Mittel tragen im Übrigen auch dazu bei, die Wertigkeit von Grundstücken und auch Gebäuden zu erhöhen.

In der Grundstruktur bleibt die Grundsteuer im Prinzip erhalten. Wir halten es auch für richtig, dass die Grundstücksbewertung alle sieben Jahre neu vorgenommen werden kann, damit man nicht wieder in die gleiche Situation wie jetzt kommt. Man wäre dann in der Lage, die Steuer an eine reale Wertentwicklung von Grund, Boden und Gebäuden anpassen zu können. Außerdem finden wir es positiv, dass es eine Unterscheidung zwischen Wohnnutzung und verschiedenen Formen gewerblicher Nutzung gibt.

Dass das Steueraufkommen in gleicher Höhe erhalten bleiben soll, liegt in der Tat in der Hand der Kommunen. Diese wissen sehr wohl, wie weit sie da gehen können bzw. manchmal gehen müssen. Wir halten es durchaus für politisch sinnvoll und gerechtfertigt, die Hebesätze zu erhöhen, wenn es um die Sicherung oder Verbesserung der Daseinsvorsorge geht.

Was die Durchführbarkeit des neuen Grundsteuervorschlags betrifft: Grundsätzlich erscheint es mir einfacher als das jetzige Verfahren, weil weniger Werte in die Berechnung eingehen und eine Automatisierbarkeit gegeben ist. Die Vereinfachung ergibt sich daraus, dass pauschalisierte Werte und nicht reale Verkehrswerte herangezogen werden.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Herr Prof. Dr. Jarass, Hochschule RheinMain, bitte.

Sv **Prof. Dr. Lorenz J. Jarass** (Hochschule RheinMain): Ich würde mich in meinen Ausführungen gern auf drei Verbesserungsvorschläge konzentrieren.

Der erste Punkt: Man sollte nochmal darüber nachdenken, inwieweit man nicht auch für Wohngebäude ein vereinfachtes Sachwertverfahren wählt. Sowohl Herr Prof. Dr. Fuest als auch Frau Prof. Dr. Hey haben das schon in der vorherigen Anhörung vorgeschlagen. Man könnte den Bodenwert zuzüglich die aufstehende Gebäudefläche nehmen und die beiden Faktoren entsprechend gewichten. Vielleicht würde man dem Bundesland Bayern so weit entgegenkommen, dass doch ein bundeseinheitliches Verfahren möglich wäre, da es relativ nahe an einem Flächenmodell wäre.

Der zweite Punkt: Wir haben bisher noch nicht über die Landwirtschaft gesprochen. Das Verfahren ist so kompliziert, dass die Betroffenen die Grundsteuererklärung nicht selber machen können. Sie



brauchen dafür einen Steuerberater, was die Vertreter des Deutschen Steuerberaterverbandes e. V. sicherlich freuen wird. Auch in diesem Fall könnte man eine Vereinfachung über ein entsprechend vereinfachtes Sachwertverfahren herbeiführen, indem man den Bodenwert plus die aufstehende Gebäudefläche nimmt, wobei letztere bei Landwirten fast keine Rolle spielt.

Der dritte Punkt: Man sollte die Erhöhung der Grundsteuerbelastung vorübergehend begrenzen, auch das hat Frau Prof. Hey schon angemerkt. Man könnte in den Gesetzestext den Satz aufnehmen: „Die Grundsteuer wird maximal um 20 Prozent pro Jahr erhöht.“ So nimmt man den Betroffenen die sicherlich nicht unberechtigten Ängste bei Einzelfällen, bei denen man mit sehr sprunghaften Erhöhungen rechnet.

Zu den weiteren Punkten werde ich anschließend kommen, wenn ich nochmal die Gelegenheit dazu habe. Herzlichen Dank.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Die nächste Frage kommt von der Fraktion BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN. Frau Paus, bitte.

Abg. **Lisa Paus** (BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN): Meine Frage zum Thema Umlagefähigkeit geht an Herrn Siebenkotten und – wenn noch Zeit ist – an Herrn Dr. Wieland. Es wurde schon darauf hingewiesen, dass die Grundsteuerreform zwar in der Summe aufkommensneutral sein wird, aber bei den einzelnen Neubewertungen bisher nicht klar ist, wie sich das niederschlägt. In dem Zusammenhang ist die Umlagefähigkeit der Grundsteuer auf die Miete schon lange ein Thema. Deswegen würde ich Sie bitten, zu erläutern, warum auch Sie dafür sind, dass die Umlagefähigkeit abgeschafft wird, und wie sie auf die Mieterinnen und Mieter wirkt.

Herrn Prof. Dr. Wieland würde ich bitten, zu ergänzen, inwieweit das rechtlich unproblematisch wäre und welche Gründe dafür sprechen, dass man das machen kann.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Wir beginnen mit Herrn Siebenkotten, Deutscher Mieterbund e. V., bitte.

Sv **Lukas Siebenkotten** (Deutscher Mieterbund e. V.): Zunächst einmal: Mieterinnen und Mieter sind in jedem Fall betroffen: Wenn die Grundsteuer umgelegt wird, sind sie betroffen. Wenn nicht um-

gelegt wird, wären sie positiv betroffen. Ich möchte mich auf diese zweite Variante konzentrieren. Sie werden sich wundern, dass ausgerechnet ich mich dafür ausspreche.

Zum einen sind wir der festen Überzeugung, dass es sich um eine Besteuerung des Grund und Bodens, und damit des Eigentums handelt. Das heißt, derjenige wird besteuert, dem der Grund und Boden gehört. Das mag man anders sehen, aber wir sind fest davon überzeugt, dass es so ist. Wenn dem aber so ist, gibt es überhaupt keinen Grund, dass an den temporären Nutzer dieses Grund und Bodens oder der aufstehenden Gebäude weiterzugeben, denn der Eigentümer soll das zahlen. Die Mieterinnen und Mieter würden dadurch betroffen sein, dass sie etwas bezahlen müssen, was sich eigentlich nicht an sie, sondern an den Eigentümer richtet.

Das zweite Problem ist, dass Eigentümer unterschiedlich behandelt werden. Ein selbstnutzender Eigentümer muss zahlen. Jemand, der sein Eigentum vermietet, muss nicht zahlen. Eigentümer, die gewerblich vermieten und damit Geld verdienen wollen, dürfen die Grundsteuer trotzdem weitergeben und müssen sie nicht selber tragen. Das ist aus unserer Sicht ein seltsamer Widerspruch.

Es gibt das Argument, dass damit die Infrastruktur finanziert wird, die auch dem Mieter zugutekommt. Natürlich kommt die Infrastruktur dem Mieter zugute, nur ist die Grundsteuer keine Infrastruktursteuer. Sie kann auch für Infrastruktur verwendet werden, aber auch für alles andere. Sie landet im allgemeinen, kommunalen Steuersäckel. Man kann damit auch den neuen Dienstwagen des Bürgermeisters finanzieren. Ob der Dienstwagen zur Infrastruktur gehört, kann man dann im Einzelnen diskutieren.

Es kommt noch etwas hinzu: Sie haben bei der Grundsteuer die Situation, dass sie in irgendeiner Form mit dem Wert von Grund und Boden und/oder der aufstehenden Gebäude zu tun hat. Wenn ein Mieter in einem Ballungszentrum schon davon betroffen ist, dass wegen der Wohnraumknappheit seine Miete immer weiter steigt, wird er gleich doppelt bestraft. Er darf nämlich zusätzlich die Grundsteuer bezahlen, obwohl der Wertzuwachs des Gebäudes oder des Grund und Bodens letztlich alleine dem Eigentümer zugutekommt.



Wenn Sie das alles zusammenfassen, sind Sie sicherlich wie ich davon überzeugt, dass man die Umlagefähigkeit abschaffen sollte.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Herr Prof. Dr. Wieland, LL.M., Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer, bitte.

Sv **Prof. Dr. Joachim Wieland, LL.M.** (Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer): Die Umlagefähigkeit ist eigentlich ein Systemfehler in der Grundsteuer. Die Grundsteuer ist eine besondere Vermögensteuer, sie wurde traditionell immer so verstanden. Niemand hat bisher das Äquivalenzprinzip zur Rechtfertigung der Grundsteuer herangezogen. Nach dem verfassungsrechtlichen Steuerbegriff zeichnet sich eine Steuer gerade dadurch aus, dass sie gegenleistungsfrei erhoben werden muss, ansonsten ist es eine Vorzugslast. Es ist keinerlei Grund ersichtlich, warum Mieter, die nichts von der Wertsteigerung haben, steuerlich belastet werden sollten. Deshalb ist es ein Systemfehler, der längst hätte bereinigt werden sollen.

Dass die Grundsteuer eine Vermögensteuer ist, liegt doch auf der Hand. Sonst hätte auch das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung nicht darauf aufmerksam gemacht, dass das Vermögen so unterschiedlich bewertet wird. Die Vermögensteuer wird bei uns noch nicht einmal erhoben. Ich sehe überhaupt keinen Grund, warum man die Grundsteuer nicht als Vermögensteuer ausgestalten sollte.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Die nächste Frage kommt von der Fraktion der SPD. Frau Kiziltepe, bitte.

Abg. **Cansel Kiziltepe** (SPD): Meine Fragen gehen an Herrn Prof. Dr. Dirk Löhr und an Herrn Dr. Bach. Ich würde gerne wissen, was Sie von unserem vorgeschlagenen Modell zur Bewertung des Grundvermögens im Gesetzentwurf halten. Vielleicht könnten Sie auf den Metropolenzuschlag und den Abschlag auf denkmalgeschützte Gebäude Bezug nehmen.

Obwohl die hier anwesenden Juristen mehrheitlich der Überzeugung sind, dass das Flächenmodell nicht verfassungsgemäß ist, möchte ich gerne wissen, welche Wirkung dieses Modell im Vergleich zum jetzt vorgeschlagenen Modell hätte.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Prof. Dr. Löhr, MBA, Hochschule Trier, bitte.

Sv **Prof. Dr. Dirk Löhr, MBA** (Hochschule Trier): Zunächst einmal möchte ich nicht in die grundsätzliche Frage einsteigen, ob das Leistungsfähigkeitsprinzip oder das Äquivalenzprinzip als Belastungsgrund der Grundsteuer herangezogen werden muss. Fakt ist, dass das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 10. April 2018 den Belastungsgrund der Grundsteuer nicht ausdrücklich verworfen hat.

Es ist konsistent, dass man als Bewertungsziel auf den gemeinen Wert abstellt, und dementsprechend versucht, sich dem Verkehrswert anzunähern. Dabei kommt es vor allem auf die Wertrelation und weniger auf das Wertniveau an – das hat Frau Prof. Dr. Hey bereits gesagt. Meines Erachtens besteht dort aber Nachbesserungsbedarf. Frau Prof. Dr. Hey hat es schon mehrfach gesagt, ich sehe es genauso und habe es selber gerechnet: Es gibt einen systematisch regressiven Effekt, da Durchschnittsmieten verwendet werden. Diesen systematisch regressiven Effekt könnte man heilen, indem man beispielsweise den „Metropolenzuschlag“ wieder einführt und differenziert. Man könnte zum Beispiel aus dem Verhältnis des Bodenrichtwerts eines Objekts zu dem generalisierten, durchschnittlichen Bodenrichtwert in der Gemeinde einen Zuschlag bzw. Abschlag auf die Miete berechnen. Es gibt also Möglichkeiten, das zu heilen. Mit dem Gesetzentwurf wird der Belastungsgrund für die Grundsteuer meiner Meinung nach nicht richtig umgesetzt.

Ein anderer wichtiger Punkt wurde ebenfalls schon diskutiert: Die Verkehrswerte werden in der Regel durch besondere objektspezifische Grundstücksmerkmale in einem hohen Maße beeinflusst. Das sind individuelle Charakteristika der Gebäude. Häufig sind es diese Charakteristika, die sich bei der Verkehrswertermittlung niederschlagen und die abseits des Typischen sind. Dafür kommt eine Escape-Klausel in Betracht: Ab einem bestimmten Grad der Abweichung – dafür müssten Schwellen definiert werden – müsste die Möglichkeit bestehen, einen niedrigeren Verkehrswert nachzuweisen. So wird es auch für Zwecke der Erbschaft- und Schenkungsteuer nach § 198 Bewertungsgesetz (BewG) bereits gemacht.

Bezüglich der Nichtwohngebäude müsste man prüfen, wie sich diese Wertzahlen schließlich bestätigen. Es ist tatsächlich so, dass die Grundstücksbewertungen überwiegend im Ertragswertverfahren



erfolgen. Das ist problematisch. Da muss ich grundsätzlich Frau Prof. Dr. Hey Recht geben: Ein großer Teil der Probleme entsteht durch die Bewertung der Gebäude. Doch wie gesagt: Man kann hier nachbessern.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Herr Dr. Bach, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e. V. (DIW Berlin), bitte.

Sv **Dr. Stefan Bach** (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e. V. (DIW Berlin)): Wir sind der Meinung, dass der Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen ein vernünftiger Kompromiss zwischen den verschiedenen Anforderungen der Grundsteuerreform ist. Der Gesetzentwurf erhält den Wertbezug und setzt damit auf die wesentlichen Merkmale, die für den Erhalt der Grundsteuer als gute Kommunalsteuer wichtig sind.

Ich schließe mich meinem Vorredner an: Man muss die Bewertung der 36 Millionen Grundstücke vereinfachen. Darunter leidet natürlich die Einzelfallgerechtigkeit. An der einen oder anderen Stelle muss man nachbessern. Hier gilt die alte Erfahrung: Ein einfaches Steuerrecht ist nicht notwendigerweise ein gerechtes Steuerrecht.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Die nächste Frage kommt von der Fraktion der CDU/CSU. Herr Güntzler, bitte.

Abg. **Fritz Güntzler** (CDU/CSU): Meine erste Frage geht an den Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e. V. (GdW): Können Sie bitte kurz zur Bewertungskonzeption der Wohngrundstücke, zum Thema Mindestansatz, der dort geregelt ist, und zur Frage der Durchschnittsmieten etc. Stellung nehmen?

Die zweite Frage geht an den Deutschen Industrie- und Handelskammertag e. V. (DIHK). Sehen Sie bezüglich des Sachwertverfahrens größere Probleme bei Ihren Mitgliedsunternehmen? Im Referentenentwurf war noch das Ertragswertverfahren insbesondere bei gemischt genutzten Grundstücken vorgesehen. Dort soll jetzt das Sachwertverfahren angewandt werden.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Dr. Lieberknecht, Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e. V. (GdW), bitte.

Sv **Dr. Christian Lieberknecht** (Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e. V. (GdW)): Wir haben uns als Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e. V. (GdW) immer für ein Flächenmodell ausgesprochen. Angesichts der Steigerung der Verkehrswerte in den Ballungsregionen halten wir das auch für die Mieter für angemessener, da wir weiterhin von der Möglichkeit der Umlagefähigkeit ausgehen.

Wir vertreten 3 000 Unternehmen, die im gesamten Bundesgebiet ansässig sind. Es handelt sich dabei überwiegend um Genossenschaften und kommunale Wohnungsunternehmen. Diesen Unternehmen sind 30 Prozent des Mietwohnungsbestandes zuzurechnen, in Berlin allein 45 bis 50 Prozent des dortigen Mietwohnungsbestandes. Die Durchschnittsmieten – damit Sie es mal gehört haben – liegen bei den von uns vertretenen Unternehmen bundesweit bei 5,72 Euro netto kalt, in Berlin bei 6,04 Euro, in Hamburg bei 6,60 Euro, in München bei 7,32 Euro. Was ich damit sagen will: Wir haben auch in den Ballungsregionen sehr niedrige Mieten im Bestand. Wir haben anhand von Stichproben bei knapp 26 000 Wohneinheiten errechnen lassen, dass die Ist-Mieten unserer Unternehmen unter der Durchschnittsmiete liegen, die im Gesetzentwurf angelegt ist. Zum Beispiel liegen in Bremen 97 Prozent der Ist-Mieten unter der Durchschnittsmiete, in Frankfurt sind es 93 Prozent, in Hamburg 82 Prozent. Unsere Mieter würden bei den niedrigen Mieten zusätzliche Belastungen durch die Durchschnittsmietenregelung erfahren. Dort muss ein Ausgleich erfolgen. Die über der Durchschnittsmiete liegenden Mieten werden ansonsten besser behandelt, die darunter liegenden Mieten hingegen schlechter.

Hinzu kommt, dass der Ansatz eines Mindestwerts in der vorgesehenen Größenordnung von 75 Prozent insbesondere die Wohnungsbestände in Ballungsräumen mit hohen Bodenrichtwerten benachteiligt, die ansonsten niedrige Mieten aufweisen. Die Bodenrichtwerte dominieren also. Unserer Meinung nach müsste hier – wie auch bei Gewerbegrundstücken – ein reines Ertragswertverfahren greifen, sodass man keine Problematik zwischen Ertragswert und Sachwert im gleichen Gebäude hat. Unsere Unternehmen haben häufig neben den Mietwohnungen Gewerbemieter in den Erdgeschossen.



Ich plädiere daher für eine Vereinfachung, indem auf die Ist-Miete abgestellt wird, und nicht auf eine Durchschnittsmiete, die aufwändig zu ermitteln ist und immer wieder nachgehalten werden muss.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Dr. Kambeck, Deutscher Industrie- und Handelskammertag e. V. (DIHK), bitte.

Sv **Dr. Rainer Kambeck** (Deutscher Industrie- und Handelskammertag e. V. (DIHK)): Es ist der Eindruck entstanden, als sei das Sachwertverfahren, insbesondere bei den Bodenrichtwerten, der Lösungsansatz, den man stärker verfolgen sollte. Das sehen unsere Unternehmen anders. Die Unternehmen sind da sehr kritisch.

Die Entwicklung muss man sich klar machen. Das vereinfachte Sachwertverfahren mit sieben oder acht Kriterien wurde häufiger angesprochen. Man muss fragen: Womit vergleicht man? Man vergleicht immer mit den 30 Kriterien, die aber aus gutem Grund niemals erhoben worden sind. Die sieben oder acht Kriterien sind immer noch kompliziert und für die Unternehmen aufwändig zu erheben – an Stellen, an denen man das vielleicht gar nicht vermutet. Für komplexe Industrieproduktionsanlagen stellt sich zum Beispiel die Frage, welches Baujahr man einträgt. Das ist gar nicht so trivial. Auch die Bestimmung der Nutzungs- und Gebäudeart kann zu erheblichen Anforderungen für diejenigen führen, die hier besteuert werden.

Ich will nochmal deutlich machen, dass wir insbesondere die Bodenrichtwerte kritisieren. Die Kritik wird auch von anderen Spitzenverbänden geteilt, mit denen wir zusammen eine Stellungnahme abgegeben haben. Sehr viele Verbände, die auch regional verwurzelt sind – etwa der Zentralverband des Deutschen Handwerks e. V. (ZDH), der Bundesverband der Deutschen Industrie e. V. (BDI) und die Industrie- und Handelskammer zu Berlin (IHK) – melden uns deutlich zurück, dass die Bodenrichtwerte nicht geeignet sind, um im steuerlichen Massenverfahren die entsprechenden Werte zu bestimmen. Die Bodenrichtwerte werden in den Gutachterausschüssen festgelegt. Aus diesen Gutachterausschüssen hören wir regelmäßig, dass die Werte nicht für ein steuerliches Massenverfahren geeignet sind. Dort einigt man sich auf Werte, die nicht justitiabel sind. Wir warnen davor, diesen Weg zu gehen, da ansonsten viele Fälle vor den Finanzgerichten landen werden.

Das Positive ist die Öffnungsklausel und die damit einhergehende Möglichkeit, ein einfaches Verfahren zu entwickeln. Wir sind der Auffassung, dass sich Nachahmer in anderen Bundesländern finden werden, wenn sich Bayern durchsetzt und einen Vorschlag vorlegt.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Die nächste Frage kommt von der Fraktion der CDU/CSU. Herr Brehm, bitte.

Abg. **Sebastian Brehm** (CDU/CSU): Ich möchte noch einmal an die Frage der Bodenrichtwerte anknüpfen. Wir hatten gerade die Stellungnahme von Ihnen, Herr Dr. Kambeck. Ich würde beim Deutschen Steuerberaterverband und beim Bund der Steuerzahler nachfragen wollen, ob Sie auch der Meinung sind, dass es hier zu sachgerechten Ergebnissen kommt. Oder gibt es Möglichkeiten, die Bodenrichtwerte zu ersetzen?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Frau Mein, Deutscher Steuerberaterverband, bitte.

Sve **Sylvia Mein** (Deutscher Steuerberaterverband e. V.): Ich glaube, dass die Bodenrichtwerte seit Jahrzehnten in der Diskussion stehen, ist unbestritten. Es gibt zwar die Regelungen in den §§ 192 ff. Baugesetzbuch, aber das ist auch schon alles, was wir über die Gutachterausschusstätigkeiten kennen. Das heißt, wenn wir als Steuerberater einen Bodenrichtwert für den Mandanten infrage stellen wollen, sind uns die Hände gebunden, weil wir nicht wissen wie sich dieser zusammensetzt. Das heißt, um die Anerkennung der Bodenrichtwerte zu steigern, müsste man sie zunächst justiziabel und transparent machen. Da es auch zum Teil zu Überbewertungen kommt, könnte man im Gesetzgebungsverfahren versuchen, diese mit Abschlägen zu kompensieren. Ich weiß nicht, ob das ein gangbarer Weg wäre, weil der Gesetzentwurf sehr viele Typisierungen und Pauschalierungen enthält, und wie wir gehört haben, ist der Gesetzentwurf deswegen auch in hohem Maße angreifbar.

Man müsste versuchen, die Bodenrichtwerte nicht nur transparent, sondern in rechtlicher Form bundeseinheitlich auszugestalten, damit diese in der Praxis besser nachvollzogen werden können. Das ist ein Punkt, der in der Zukunft angegangen werden muss, weil das bis Dezember nicht mehr zu schaffen ist.



Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Frau Dr. Klocke, Bund der Steuerzahler Deutschland, bitte.

Sve **Dr. Isabel Klocke** (Bund der Steuerzahler Deutschland e. V.): Auch aus unseren Reihen kommt zu zwei Punkten Kritik an den Bodenrichtwerten. Zum einen gibt es, wie bereits vom Steuerberaterverband dargestellt, sehr viele Gutachterausschüsse. In Baden-Württemberg über 900, in Sachsen-Anhalt einen. Sie können sich gut vorstellen, dass es dort sehr unterschiedliche Bewertungsmaßstäbe gibt, auch wenn es in der Immobilienverordnung eine Bewertungsgrundlage gibt. Wir würden uns wünschen, sofern man die Bodenrichtwerte heranziehen möchte, dass mehr Einheitlichkeit geschaffen wird. Dafür müsste etwa der oberste Gutachterausschuss eine Handhabe bekommen, um noch stärker die Gutachterausschüsse zu einer einheitlichen Bewertung zu drängen.

Zum zweiten Punkt: Es gibt das Problem, dass im Gesetzentwurf vorgesehen ist, die Bodenrichtwerte auf einen bestimmten Fixtag, den 1. Januar 2022, zu beziehen. Problematisch ist, dass gerade in Metropolregionen sehr schnell hohe Werte entstehen können, während in Randregionen in den vergangenen Jahren gar nicht genug Grundstücke verkauft worden sind, um exakte Werte zu ermitteln. Wir möchten insoweit einen Vorschlag aus Hamburg aufgreifen. Dort hat man gesagt, man möchte einen Durchschnittswert bilden. Es wäre beispielsweise möglich, die letzten sieben Jahre heranzuziehen, um große Ausschläge zu vermeiden. Denkbar wäre auch ein pauschaler Abschlag, den es jetzt schon im Bewertungsgesetz gibt. Momentan sind es 20 Prozent, um sicherzustellen, dass bestimmte Faktoren wie eine ungünstige Lage, starke Emissionen oder Lärmbelastigungen abgemildert werden. Wir bitten, wenn man an diesen Bodenrichtwerten festhalten möchte, dass zumindest ein korrigierter Bodenrichtwert eingeführt wird, eventuell über einen Durchschnittswert oder über einen Abschlag.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Noch eine Nachfrage?

Abg. **Sebastian Brehm** (CDU/CSU): Vielleicht richte ich diese Frage auch noch an Herrn Prof. Dr. Kirchhof für eine kurze Aussage.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Prof. Dr. Kirchhof, Universität Augsburg, bitte.

Sv **Prof. Dr. Gregor Kirchhof, LL.M.** (Universität Augsburg): Wenn wir eine Wertkomponente nutzen, muss es eine einfache sein. Es handelt sich um Massenfallrecht. Die Einheitswerte wurden in der Vergangenheit gleichheitswidrig insbesondere auf Grund des hohen Arbeitsaufwandes nicht aktualisiert. Die Neubewertung in den 1960er Jahren hat über sechs Jahre gedauert. Mit guten Gründen hat der Bundesrat einer grundsteuerlichen Orientierung am Verkehrswert vor drei Jahren aufgrund des zu hohen Verwaltungsaufwandes eine klare Absage erteilt. Die Kritikpunkte, an den Einheitswerten, den Verkehrswerten und den Bodenrichtwerten festzuhalten, wurden genannt.

Wenn die Lösung sein sollte, sich auf eine Wertkomponente zu einigen, suchen Sie bitte eine einfache Lösung, die dem Massenfallrecht gerecht wird, und nicht die Steuerpflichtigen, Finanzgerichte und die Finanzverwaltung belastet.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Die nächste Frage kommt von der Fraktion der AfD. Herr Glaser, bitte.

Abg. **Albrecht Glaser** (AfD): Ich richte die Frage an Herrn Prof. Dr. Dr. Fuest. Vielleicht können Sie einen Satz zur Äquivalenzabgabe und zur Idee, die Grundsteuer als Äquivalenzabgabe zu verstehen, sagen?

Zweitens: Können Sie sich aus Sicht der Finanzwissenschaft vorstellen, dass man den Kommunen einen adäquaten ökonomischen Ersatz für die Grundsteuer gibt und diesen ebenfalls mit einem Hebesatz versieht, um damit dem Verfassungsgebot Rechnung zu tragen? Gibt es andere vorstellbare Modelle? Wir selbst haben auch ein Modell vorgelegt, das bestimmte Vor- und Nachteile aufweist.

Wenn noch Zeit wäre, würde ich Frau Prof. Dr. Hey fragen, was sie davon hält, dass Herr Prof. Dr. Wieland sagt, er verstehe die Grundsteuer schon immer als eine Vermögensteuer. Das fand ich sensationell. Wenn das zutrifft, würde ich gerne fragen, ob es verfassungsrechtlich möglich ist, dass wir speziell das Grundvermögen besteuern, aber alle anderen Vermögen nicht?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Prof. Dr. Dr. Fuest, ifo Institut München, bitte.

Sv **Prof. Dr. Dr. h. c. Clemens Fuest** (ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V.): Ja, es gibt andere



Modelle. Das meines Erachtens beste, das auf dem Markt ist, ist von der so genannten Kommission „Steuergesetzbuch“ unter Beteiligung von Experten aus Wissenschaft, Rechtsprechung, Politik, Verwaltung in Bund, Ländern und Gemeinden, Beratung und Unternehmen 2006 vorgelegt worden: das „4-Säulen-Modell“. Dort wurde in der Tat eine Einkommensteuer mit einem kommunalen Hebesatzrecht vorgeschlagen, aber auch die Beibehaltung der Grundsteuer war Teil dieses Modells. Die Grundsteuer war eine dieser Säulen. Auch dort war eigentlich unbestritten, dass das Äquivalenzprinzip der Existenzgrund für die Grundsteuer ist. Sie dient der Finanzierung kommunaler Leistungen. Es ist klar, dass das nicht individuell zu-rechenbar ist, weder auf der persönlichen Ebene, noch was die Höhe der Ausgaben angeht.

Zu der Frage, wie sich das Aufkommen entwickelt: Man sollte beachten, dass es jetzt eine automatische Anpassung gibt. Wenn der Hebesatz nicht geändert wird, wird das Grundsteueraufkommen in Zukunft steigen. Vor allem dort, wo die Immobilienpreise stark steigen. Der Gemeinderat muss dafür nichts unternehmen. Bisher musste er für eine Erhöhung der Grundsteuer aktiv werden. Insoweit gibt es eine etwas andere politische Dynamik. Es wird künftig um die Frage gehen, ob die Immobilienpreise mit der allgemeinen Wirtschaftsleistung steigen werden. Es ist kaum vorstellbar, dass es bei dem heutigen Niveau noch weiter gehen wird, aber möglich ist es.

Es wird vor allem ein Problem der Ballungszentren sein. Das ist politisch zu bedenken: Wenn die Gemeinderäte nichts tun, wenn die Einnahmen steigen, bewirkt dies eine zusätzliche Steigerung der Wohnkosten in den Ballungszentren. Diese Dynamik muss man im Auge haben.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Frau Prof. Hey, Universität zu Köln, bitte.

Sve **Prof. Dr. Johanna Hey** (Universität zu Köln): Ich versuche, es kurz zu machen, weil in Bezug auf den Entwurf des Grundsteuerreformgesetzes die gleichheitsrechtlichen Fragen viel wichtiger sind als die grundsätzlichen Fragen nach der Art der Steuer und ob diese finanzverfassungsrechtlich gerechtfertigt ist.

Sicherlich ist es so, dass in der Vergangenheit die Grundsteuer nicht richtig diskutiert worden ist. Wahrscheinlich war sie eine Vermögensteuer. Das

Äquivalenzprinzip ist vom Bundesverfassungsgericht selbst sogar bei der Gewerbesteuer, wo es viel problematischer ist, ins Spiel gebracht worden. Wir sehen daran nur eines: Die Finanzverfassung ist hier nicht besonders hilfreich. Auch das Bundesverfassungsgericht hat 2018 die Grundsatzfrage nicht erörtert, ob die Grundsteuer als Sondervermögensteuer erhoben werden kann.

Eine Bruttovermögensteuer ist hoch problematisch. Eine Vermögensteuer auf einzelne Vermögensarten würde vom Bundesverfassungsgericht möglicherweise im Rahmen des weiten Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers, vor dem Hintergrund, dass Immobilien besonders werthaltig sind, möglicherweise noch für gerechtfertigt angesehen. Aber ich glaube, diese Diskussion hilft im derzeitigen Gesetzgebungsstadium nicht weiter.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Die nächste Frage kommt von der Fraktion der SPD. Herr Daldrup, bitte.

Abg. **Bernhard Daldrup** (SPD): Ich möchte ein anderes Kapitel aufschlagen, weil mir gesagt wurde, dass die Grundsteuer in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland zu der am wenigsten beklagten Steuer gehört, obwohl sie so kompliziert ist. Im Übrigen hat Frau Prof. Dr. Hey schon darauf hingewiesen, dass sie international betrachtet relativ marginal ist.

Heute gibt es noch andere Fragen, die für die Kommunen von eminenter Bedeutung sind. Dazu gehört die Frage, wie Flächen mobilisiert werden können, wie man Spekulationen entgegengewirkt und wie man sich den klima- und ökologienpolitischen Voraussetzungen und Herausforderungen in der Stadtentwicklungspolitik stellen will. Zu diesem Zweck gibt es ein reaktiviertes Instrument, nämlich die Grundsteuer C.

Ich hätte gerne von Herrn Prof. Wieland gewusst, wie er die Grundsteuer C beurteilt. Die Frage geht auch an Herrn Dr. Bach. Dabei bitte ich, darauf einzugehen, dass laut Gesetzentwurf die Grundsteuer C dadurch legitimiert sein muss, dass angespannte Wohnungsmärkte vorliegen. Das scheint, wenn man eine stadtentwicklungspolitische Wirkung für die Gesamtheit aller 11 500 Kommunen erzielen will, zu wenig zu sein. Denn eine solche angespannte Wohnungssituation gibt es sicherlich in den Hotspots, in den großen Städten, aber wir haben sie nicht allgemein. Sollte dieses Instrument,



das rein fakultativ im Gesetzentwurf enthalten ist, nicht allen zur Verfügung stehen, die davon Gebrauch machen möchten? Kann man das erreichen, indem man den Anwendungsbereich erweitert?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Prof. Dr. Wieland, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer, bitte.

Sv **Prof. Dr. Joachim Wieland, LL.M.** (Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer): Meines Erachtens ist das ohne weiteres möglich. Bisher ist das im Gesetzentwurf sehr eng gefasst, da nur in Wohngebieten mit besonderem Wohnraumbedarf die Grundsteuer C erhoben werden kann. Selbstverständlich wäre es sinnvoll, auch aus sonstigen städtebaulichen Gründen das Instrument zur Verfügung zu stellen, auch dort, wo dieser besondere Wohnraumbedarf nicht besteht. Das Instrument wäre ja lediglich optional.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Dr. Bach, DIW, bitte.

Sv **Dr. Stefan Bach** (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e. V. (DIW Berlin)): Man sollte die Grundsteuer C generell als Instrument vorsehen. Natürlich muss man dann in der Praxis sehen, wie es wirkt. Es gibt bei solch relativ niedrigen Lenkungsabgaben immer das Problem, dass sie nicht allzu stark lenken, aber Belastungswirkungen haben, wenn sie sehr hoch sind. Natürlich müsste die Grundsteuer C schon deutliche Hebesätze vorsehen, um eine gewisse Lenkungswirkung zu erzielen. Außerdem müssen bestimmte Härtefälle berücksichtigt werden, wie Erbauseinandersetzungen, Finanzierungsprobleme, kleine Betriebe, die Grundstücke vorhalten oder einen Parkplatz haben.

Die Abgrenzung, was ein baureifes Grundstück ist – Stichwort Mindernutzungen –, ist nicht trivial. Aber das Instrument ist ja als Option für die Kommunen vorgesehen, die dann gezogen werden kann. Man muss dann sehen, wie sich das in der Praxis bewährt. Wir halten das für ein sinnvolles Instrument, das allgemein vorgesehen werden sollte, und nicht auf die Kommunen mit besonderer Wohnungsknappheit zu begrenzen ist, denn die stadtentwicklungspolitischen Ziele sind in der Tat breiter angelegt. Insbesondere in Kleinstädten und ländliche Regionen, wo es auch um die Entwicklung der Gemeinde geht, kann dieses Instrument grundsätzlich sinnvoll sein.

Abg. **Bernhard Daldrup** (SPD): Vielleicht könnten die kommunalen Spitzenverbände, Herr Zimmermann oder Frau Göppert, noch zwei Sätze dazu sagen.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Zimmermann, Deutscher Städte- und Gemeindebund, bitte.

Sv **Uwe Zimmermann** (Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände): Wir begrüßen den Vorschlag, den Städten und Gemeinden die Möglichkeit zu eröffnen, eine Grundsteuer C zu erheben. Vorschlagen möchten wir ebenfalls, diese nicht nur Gemeinden zu eröffnen, die besondere Wohnraumbedarfe haben und dies auch entsprechend nachweisen müssen. In unserer schriftlichen Stellungnahme haben wir auf andere maßgebliche städtebauliche Zielsetzungen hingewiesen. Zum Beispiel die Zielsetzung, dass der Flächenverbrauch reduziert wird, dass eine Nachverdichtung stattfindet, dass Siedlungsgebiete ausgelastet werden, oder dass Baulücken beseitigt werden. Wir möchten zur Grundsteuer C gerne anregen, dass den Gemeinden an der Stelle ein differenziertes Hebesatzrecht eingeräumt wird, um zwischen innerörtlichen Lagen und Randgebieten unterscheiden zu können.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Die nächste Frage kommt von der CDU/CSU. Herr Haase, bitte.

Abg. **Christian Haase** (CDU/CSU): Meine Frage richtet sich an Herrn Dr. Warnecke und in Ergänzung an Herrn Holznagel. Ich komme aus einer ländlichen Region. Unsere Mobilfunkdichte ist relativ gering, unsere Denkmaldichte ist relativ hoch. Deshalb wird bei uns die Veränderung diskutiert, die wir bei der Bewertung bzw. bei der Bemessung denkmalgeschützter Gebäude haben. Denn es besteht die große Sorge, dass diese demnächst noch weiter verfallen und schließlich dann der öffentlichen Hand und dann im Zweifelsfall den Kommunen zufallen. Teilen Sie diese Sorge?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Dr. Warnecke, Haus & Grund, bitte.

Sv **Dr. Kai Warnecke** (Haus & Grund Deutschland - Zentralverband der Deutschen Haus-, Wohnungs- und Grundeigentümer e. V.): Ein Stückweit teilen wir die Sorgen. Denkmale in Deutschland sind nicht nur Schlösser oder größere Anlagen, sondern



Denkmale prägen gerade die Kleinstädte im ländlichen Raum. Viele Wohnhäuser sind Denkmale. Das Verfahren, nach § 32 GrStG einen Antrag auf Grundsteuererlass zu stellen, ist sehr aufwendig, weil jeweils im Einzelfall darüber entschieden werden muss. Wir würden uns wünschen, dass Denkmale grundsätzlich, zum Beispiel im Bereich der Steuermesszahl, mit einem Abschlag versehen werden. Das wäre eine Möglichkeit und hätte auch einen Bezug zum konkreten Objekt, auf das abgestellt wird.

Bisher steht hingegen mehr der Eigentümer im Fokus des Gesetzentwurfes. Er sieht zum Beispiel einen Abschlag für bestimmte Anbietergruppen vor, auch wenn eigentlich unklar ist, warum die dort genannten Anbietergruppen bevorzugt werden sollen. Wenn man dem Statistischen Bundesamt Glauben schenken darf, sind die vom vorgesehenen Abschlag Begünstigten zumindest nicht die preiswertesten Anbieter auf dem Markt. Das wären nämlich die privaten Vermieter.

Also: Ein genereller Abschlag bei Denkmalen im Bereich von 20 bis 30 Prozent wäre zu begrüßen.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Herr Holznagel für den Bund der Steuerzahler, bitte.

Sv **Reiner Holznagel** (Bund der Steuerzahler Deutschland e. V.): Wir sehen es ähnlich. Bei besonderen objektbezogenen Wertminderungen muss der Nachweis des geringen Wertes möglich sein (Escape-Klausel). Das würde das Ganze allerdings wieder komplizierter machen, weil dann Einzelnachweise notwendig sind, die erbracht werden müssen. Dazu kommen weitere Kosten. In einzelnen Fällen kommen vielleicht auch Streitigkeiten hinzu. Es ist also deutlich, dass das vorgeschlagene Modell noch sehr streitanfällig ist und bestimmte Probleme nicht abdeckt.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Herr Haase, Sie haben noch zwei Minuten.

Abg. **Christian Haase** (CDU/CSU): Keine weiteren Nachfragen.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Die nächste Frage kommt von der Fraktion der FDP. Herr Herbrand, bitte.

Abg. **Markus Herbrand** (FDP): Meine Frage richtet sich an Herrn Dr. Warnecke von Haus & Grund. Sie

vertreten die Wohnraumschaffenden, im Gegensatz zur öffentlichen Hand, die stattdessen mehr darüber spricht. Wie würde Ihrerseits ein vernünftiges Grundsteuersystem aussehen, das einerseits die Finanzierung der Kommunen sicherstellt, andererseits unbürokratisch sein sollte und auch für Eigentümer und Mieter nicht ein ständiger Kostentreiber ist?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Dr. Warnecke für Haus & Grund, bitte.

Sv **Dr. Kai Warnecke** (Haus & Grund Deutschland - Zentralverband der Deutschen Haus-, Wohnungs- und Grundeigentümer e. V.): Letztlich würde wir uns dann etwas wünschen, was mit dem vorgelegten Gesetzentwurf praktisch nichts gemein hat. Das Problem bei diesem Gesetzentwurf ist als erstes, dass zu viel Geld in die Erhebung der Grundsteuer und in die tatsächliche Ausfertigung der Steuerbescheide fließen wird. Der Gesetzentwurf sieht allein für den ersten Bewertungsstichtag Personalkosten von 538 Millionen Euro vor. Man kann, wenn man die für die Arbeit der Finanzbeamten notwendigen Gebäude- und Sachkosten hinzurechnet, ungefähr davon ausgehen, dass zum ersten Bewertungsstichtag Kosten in Höhe von einer Milliarde Euro entstehen. Wir würden uns wünschen, dass das vom Steuerzahler eingeforderte Geld bei den Städten und Gemeinden ankommt und nicht zur Finanzierung der Arbeit von Finanzbeamten verwendet wird. Wir brauchen keine zusätzlichen Finanzbeamten, sondern wir brauchen Investitionen in den Kommunen, Gemeinden und Städten, denn nur davon profitieren die Bürger tatsächlich.

Wenn man dann beachtet, dass im jetzigen Modell wieder alle sechs bis sieben Jahre eine erneute Bewertung vorgesehen ist, woran letztlich die alte Einheitsbewertung gescheitert ist, sind aus unserer Sicht Zweifel am vorliegenden Gesetzentwurf angebracht. Die Finanzverwaltung hat nach unserer Einschätzung kaum die Kapazitäten, alle fünf bis sechs Jahre eine völlige Neubewertung vorzunehmen. Sie ist jahrzehntelang regelmäßig daran gescheitert. Dazu kommen, wie gesagt, die dann stetigen Folgekosten von einer Milliarde Euro pro Jahr. Das sind die grundlegenden Schwierigkeiten.

Deswegen würden wir uns wünschen, dass der Gesetzentwurf derart gefasst wird, dass diese Schwierigkeiten vermieden werden. Die Finanzverwaltung müsste entlastet werden und der Steuerzahler ein



verständliches System bekommen. Das könnte man leicht durch ein Flächenmodell erreichen, in dem man die Fläche der Wohneinheit mit der Grundstücksfläche kombiniert. Das sind zwei Komponenten, die sich im Regelfall sehr selten ändern. Das heißt, man bräuchte keine fortgesetzten Neubewertungen und könnte daran anknüpfend eine transparente und einfach nachzuvollziehende Grundsteuer erheben.

Wir sehen ebenfalls kritisch, dass eine bestimmte Gruppe von Anbietern privilegiert werden soll. Wir halten das für nicht gerechtfertigt. Einzelne Anbieter – wie Wohnbauvereine oder Wohnungsbau-genossenschaften – werden mit einem Rabatt von 25 Prozent auf die Steuermesszahl privilegiert. Ich hatte es bereits erwähnt: dies ist eine klare Benachteiligung anderer Anbietergruppen und übrigens auch ein Grund, warum dieser Gesetzentwurf verfassungswidrig sein dürfte. Zynisch könnte man an dieser Stelle anmerken: Gut, dann haben wir bei Haus & Grund etwas zu tun und können uns dagegen wehren. Aber das kann eigentlich nicht das Ziel sein. Wir sind schon der Meinung, dass die Kommunen anständig finanziert werden sollten.

Zu den Bodenrichtwerten ist schon viel gesagt worden. Deren Einbeziehung halten wir für falsch. Kritisch ist insbesondere die mangelnde Justiziabilität. Unsere Gespräche mit den Gutachterausschüssen haben ergeben, dass die Bodenrichtwerte flächendeckend gar nicht vorhanden sind, um das Gesetz umzusetzen. Einerseits fehlen bestimmte Bodenrichtwerte in Deutschland. Zum anderen ist die Qualität der vorhandenen Werte so unterschiedlich, dass die Umsetzung des Gesetzes nicht praktikabel ist. Der Gesetzentwurf wird vermutlich zu einer großen Rechtsunsicherheit und in der Folge zu Streitigkeiten führen, die in keiner sinnvollen Relation zur Summe der Grundsteuereinnahmen stehen.

Nach alledem würden wir ein einfaches Flächenmodell bevorzugen und glauben, dass das die Akzeptanz bei den Bürgern und Steuerpflichtigen massiv erhöhen würde. Insofern ist es wichtig, dass eine Länderöffnungsklausel vorgesehen ist, damit es für einzelne Länder möglich wird, zu zeigen, wie eine vernünftige Lösung aussehen könnte. Dies darf dann nicht daran scheitern, dass der Länderfinanzausgleich alles hinfällig macht. Es kommt auf den Bürger und den Steuerpflichtigen an, für den das Gesetz konzipiert sein sollte.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Die nächste Frage kommt von der Fraktion DIE LINKE., Herr Cezanne, bitte.

Abg. **Jörg Cezanne** (DIE LINKE.): Ich möchte noch zwei Fragen an die Vertreterin von ver.di stellen. Es sind zwei Themen zusätzlich angesprochen worden, nämlich die Frage der „Umlegbarkeit“ der Steuer auf die Nebenkosten. Wie beurteilen Sie diesen Vorschlag?

Die zweite Frage betrifft die Einführung einer Grundsteuer C, um Grundstücke für die Bebauung zu mobilisieren. Wie ist diesbezüglich die Einschätzung von ver.di? Wenn noch Zeit übrig ist, könnte auch Prof. Dr. Jarass dazu noch Stellung nehmen.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Wir beginnen mit Frau Dr. Schmalstieg, ver.di, bitte.

Sve **Dr. Catharina Schmalstieg** (Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di)): Bei der Umlagefähigkeit der Steuer auf Mieterinnen und Mieter können wir uns an das bereits Gesagte anschließen. Wir sehen die Grundsteuer als eine Steuer an, die den Wert des Eigentums besteuert, nicht als Mietwohnsteuer. Insofern wäre die Abschaffung der Umlagefähigkeit der Grundsteuer ein geeigneter Weg, um Mieterinnen und Mieter zu entlasten. Der Antrag, den das Land Berlin gestern im Bundesrat auf den Weg gebracht hat, ist ein sehr guter Weg. Dort wird gefordert, die Umlagefähigkeit der Grundsteuer abzuschaffen. Das ist ein richtiger Ansatz.

Die Grundsteuer C hält ver.di für ein geeignetes Mittel, um Grundstücksspekulationen einzudämmen. Sie ist allerdings nicht der einzige Weg und kann nur Teil eines Maßnahmenbündels sein. Weitere Instrumente wie etwa die Mietpreisbremse oder der Mietendeckel müssen ebenfalls genutzt werden. Grundsätzlich sind eine andere öffentliche Wohnungspolitik und mehr öffentlicher Wohnraum notwendig, um die Lage am Wohnungsmarkt zu entspannen.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Herr Prof. Dr. Jarass, Hochschule RheinMain.

Sv **Prof. Dr. Lorenz J. Jarass** (Hochschule RheinMain Wiesbaden): Ich schließe an den Beitrag von Frau Dr. Schmalstieg an. Die Grundsteuer C ist ein gut gemeinter Versuch, Bauland zu aktivieren. Ob sie in dieser komplizierten Ausgestaltung, wie sie



jetzt vorgesehen ist, viel ändert, weiß ich nicht. Wenn überhaupt, müsste der erhöhte Grundsteuerhebesatz, den der Gesetzentwurf vorsieht, mit einer erhöhten Grundsteuermesszahl für unbebaute Grundstücke einhergehen. Der Antrag der Fraktion DIE LINKE. macht diesen Vorschlag.

Das entscheidende Problem ist die Besteuerung. Ein Beispiel: Eine Kommune wie etwa Wiesbaden will neues Bauland schaffen und erklärt eine Wiese zum Bauland. Dadurch wird der Wert des Grundstückes vervielfacht. Der Grundstückseigentümer bekommt somit einen leistungslosen Vermögenszuwachs geschenkt, bei dem der Verkauf in vielen Fällen auch noch steuerfrei erfolgen kann. Bei einer Bruttolohnerhöhung von 2 000 Euro auf 2 100 Euro nimmt der Staat derzeit fast zwei Drittel über die Steuer wieder weg. Wenn dieselbe Person eine Wiese besitzt, die Bauland wird, ist der Vermögenszuwachs steuerfrei. Ich weiß nicht, wie man diese Ungleichbehandlung verfassungsrechtlich zu beurteilen hat und rechtfertigen will.

Ich mache einen konkreten Vorschlag: In Ergänzung zur Grundsteuer C sollten die Kommunen für neu ausgewiesene Grundstücke die Möglichkeit erhalten, Käufern eine kurzfristige Baupflicht aufzuerlegen. Denn sonst haben die Städte das Problem, dass sie immer mehr Bauland ausweisen, aber es gleichzeitig die beste Geldanlage bleibt, ein unbebautes Grundstück zu kaufen. Deshalb bebauen die Eigentümer die Grundstücke nicht. Wenn eine Baupflicht nicht auferlegt werden kann, passiert es wie in Wiesbaden, dass eine ganze Reihe von Grundstücken dauerhaft unbebaut bleibt.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Die nächste Frage kommt von der Fraktion der CDU/CSU. Herr Steiniger, bitte.

Abg. **Johannes Steiniger** (CDU/CSU): Ich würde gerne das Thema Landwirtschaft in den Fokus rücken. Im Entwurf des Grundsteuerreformgesetzes werden im Bereich „Änderung des Bewertungsgesetzes“ einige Vorschriften aufgehoben. Meine Frage geht an Frau Prof. Dr. Hey. Unter anderem soll § 51a Bewertungsgesetz (BewG) zur gemeinschaftlichen Tierhaltung als landwirtschaftliche Nutzung abgeschafft werden. Er ist Grundlage für so genannte Tierhaltungskooperationen und wurde in den 1970er Jahren eingeführt, damit Familienbetriebe zu diesem Zweck kooperieren können, um durch eine Vergrößerung positive wirtschaftliche

Ergebnisse zu erzielen. Die Aufhebung ist im Gesetzentwurf leicht zu übersehen und wird nur spärlich begründet.

Dazu habe ich verschiedene Fragen: Sehen Sie einen Zusammenhang zur Grundsteuer? Welche Begründung könnten Sie sich vorstellen? Außerdem: Vermutlich wird es steuerrechtliche Konsequenzen geben, wenn diese Betriebe ab dem 1. Januar 2025 als „gewerblich“ eingestuft werden. Dazu würde mich ihre Einschätzung interessieren.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Frau Prof. Dr. Hey, Universität zu Köln, bitte.

Sve **Prof. Dr. Johanna Hey** (Universität zu Köln): Herr Steiniger, Sie haben angesprochen, dass im Bewertungsgesetz Änderungen vorgenommen werden, die mit der Grundsteuerreform zunächst nichts zu tun haben. Der von Ihnen angesprochene § 51a BewG ist keine Vorschrift, die das Bewertungsverfahren im Rahmen der Grundsteuerreform betrifft. Sondern es ist eine Qualifikationsfrage, in der es um die Abgrenzung der Land- und Forstwirtschaft vom Gewerbe geht. Der Zusammenhang zur Grundsteuerreform erschließt sich nicht. Man kann sich vielleicht darüber unterhalten, ob man diese Kooperationen als gewerblich oder als land- und forstwirtschaftlich einordnen will, aber dann sollte man das klar benennen. Es geht hier um eine reine Qualifikationsvorschrift, die Konsequenzen für die Einkommensteuer und die Umsatzsteuer dieser Betriebe hat. Die Aufhebung überrascht in diesem Kontext und wird auch im Gesetzentwurf nicht begründet.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Die nächste Frage kommt von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Herr Schmidt, bitte.

Abg. **Stefan Schmidt** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Meine Frage richtet sich an Herrn Trautvetter vom Netzwerk Steuergerechtigkeit. Sie haben verschiedene Modelle zur Grundsteuer miteinander verglichen: das Modell der Bundesregierung, ein rein flächenbezogenes Modell und die sogenannte Bodenwertsteuer. Können Sie diese hinsichtlich ihren Auswirkungen gegenüber der bisherigen verfassungswidrigen Regelung der Grundsteuer kurz darstellen? Wen wird es mehr belasten, wer wird eher weniger belastet?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Trautvetter, Netzwerk Steuergerechtigkeit, bitte.



Sv **Christoph Trautvetter** (Netzwerk Steuergerechtigkeit c/o WEED – Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung e. V.): Zwei Vorgedanken, bevor ich Ihre Frage beantworte. Zum ersten ist die Vermögensverteilung – vor allen Dingen die Vermögensverteilung auf den Immobilienmärkten – eine gesellschaftspolitisch sehr wichtige Frage. Deswegen ist die Bemessung des Immobilienwertes ein Wert an sich und ohne Alternative. Frau Prof. Hey hat das in einem Papier im Jahr 2017 dargelegt. Auch die Banken, die die Immobilienmärkte begleiten, ermitteln in ihren internen Modellen ohne weitere Probleme laufend die Immobilienwerte und bilden die Verkehrswerte ab. Das ist für die Markttransparenz wichtig, genauso wie für die gesellschaftspolitischen Diskussionen.

Der zweite Vorgedanke betrifft die Diskussion über die Verteilungsgerechtigkeit bei der Grundsteuer: Diese wurde in den letzten Jahren durch Unwissenheit und Populismus geprägt. Es gibt in Deutschland generell ein Problem mit dem Steuergeheimnis und mit den fehlenden Daten des Bundesministeriums der Finanzen. Das betrifft auch die Grundsteuer. Wir haben keine Daten zu den alten Einheitswerten und können deswegen auch nicht die Verteilungswirkung verschiedener Modelle wissenschaftlich berechnen. Hamburg hat es 2018 einmal versucht. Dort wurde mit den vorhandenen Daten anhand von sechs Beispielen vorgerechnet, dass sich die Grundsteuer in Hamburg um das Vierzigfache erhöhen würde. Das ist Populismus, weil die Aufkommensneutralität außer Acht gelassen wurde. Haus & Grund hat im Jahr 2019 im „Monopoly-Style“ die Grundsteuer für 17 Fälle aus ihrem Bereich verglichen. Danach war eine Flächensteuer ungefähr aufkommensneutral. Bei der Bodenwertsteuer lag die Belastung in der Summe der 17 Beispiele um das Vierfache höher, beim kostenwertabhängigen Modell um das Doppelte. Hier wurde also die Maßgabe der Aufkommensneutralität ebenfalls vergessen. Diese Form von Populismus und die daraus resultierende fehlgeleitete Diskussion könnte das Bundesministerium der Finanzen durch bessere Daten beseitigen.

Zu Ihrer Frage: Wir haben das ebenfalls anhand von stilisierten Beispielen durchgerechnet, in unserem Fall waren es 24 Objekte. Hinzu kamen drei Häuser in Wiesbaden, zu denen wir die konkreten Bemessungsgrundlagen hatten. Wir sind zu

dem Ergebnis gekommen, dass der jetzige Regierungsvorschlag einer Flächensteuer sehr viel ähnlicher ist als alle anderen Modelle. Die Bodenwertsteuer und auch das Kompromissmodell der Bundesländer differenzieren viel stärker zwischen teuren und günstigen Grundstücken als die Flächensteuer und als das jetzt vorliegende Modell des Gesetzentwurfs. Über die degressive Komponente, die durch das Modell der Bundesregierung entsteht, haben wir bereits gesprochen.

Wir haben heute schon mehrfach gehört: Das Modell des Bundesministeriums der Finanzen führt zu viel geringeren Unterschieden zwischen teuren Grundstücken in den Innenstadtlagen. Das mag gesellschaftspolitisch gewollt sein, weil die Umlagefähigkeit der Grundsteuer noch existiert. Wenn man die Umlagefähigkeit beseitigen würde, könnte man ein wertorientiertes Modell viel systematischer aufsetzen und die teuren Grundstücke in der Innenstadtlage höher belasten. Die Last würden dann die Eigentümer dieser Objekte tragen. Sie hatten den statistischen Zusammenhang zwischen den Mietern von teuren Objekten und deren steuerlicher Leistungsfähigkeit angesprochen. Bei den Eigentümern ist dieser Zusammenhang noch sehr viel deutlicher. Die Eigentümer von Grundstücken und Immobilien in den Innenstadtlagen gehören mehrheitlich zu den sehr Vermögenden, die eine höhere Grundsteuer auch tragen könnten.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Bevor ich zur nächsten Frage komme, noch einmal der allgemeine Hinweis: Wir freuen uns über klare Aussagen, wir freuen uns auch über Unterschiede in den Aussagen. Ich würde trotzdem bitten, da als Sachverständiger nie die Möglichkeit zur Antwort besteht, wenn man von einem anderen Sachverständigen kritisch angesprochen wird, dass wir bei dem Aufzeigen der Unterschiede bleiben und uns darauf konzentrieren.

Die nächste Frage kommt von der Fraktion der SPD. Herr Schrodi, bitte.

Abg. **Michael Schrodi** (SPD): Zunächst einmal eine kleine Vorbemerkung, weil hier Zweifel an der Einhaltung der Aufkommensneutralität geäußert wurden: Ich darf auf den neuen Koalitionsvertrag im Land Bremen verweisen, in dem eindeutig eine Aufkommensneutralität bei der Grundsteuer als



Ziel festgeschrieben wird. Also bitte mehr Vertrauen in die Kommunen. Gerade wenn sie „rot, rot, grün“ regiert sind, kann man Vertrauen haben.

Herr Trautvetter hat in seinen Ausführungen deutlich gemacht, dass es hier auch um noch andere Dinge geht. Wir haben über das Flächenmodell schon in Bezug auf die infrage stehende Verfassungsmäßigkeit gesprochen und dass das stark angezweifelt wird. Damit wären auch die Einnahmen der Kommunen gefährdet. Aber es geht bei der Frage eines Flächenmodells nicht nur um eine Vereinfachung im Vergleich zu einem wertabhängigen Modell. Es geht auch um die Unterschiede in der Belastungsverteilung zwischen einem wertabhängigen Modell und einem reinen Flächenmodell. Das ist dann eine Gerechtigkeitsfrage, eine Verteilungsfrage.

Dazu die Frage an Herrn Dr. Stefan Bach: Welche unterschiedlichen Belastungsverteilungen ergeben sich aus einem Flächenmodell und einem wertabhängigen Modell? Ein Konzern wie Google in der Mitte von München würde sich sehr über ein Flächenmodell freuen, weil er massiv entlastet wird.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Dr. Bach, DIW Berlin, bitte.

Sv **Dr. Stefan Bach** (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e. V. (DIW Berlin)): Es kommt im Wesentlichen auf die Belastungsrelationen innerhalb einer Kommune an, denn durch die Aufkommensneutralität können Belastungsunterschiede zwischen verschiedenen Kommunen wieder ausgeglichen werden. Die Belastungsrelationen hängen davon ab, inwieweit Bodenwerte und Gebäudewerte einbezogen werden. Über die Verteilungswirkungen wurde vorhin schon gesprochen. Tendenziell wohnen Personen mit hohem Einkommen stärker in den guten Lagen und umgekehrt. Ein Flächenmodell lässt dies unberücksichtigt und führt dazu, dass der Paketbote in den Randlagen, beispielsweise in München-Perlach, genauso viel Grundsteuer zahlen wird wie der Villenbesitzer in Bogenhausen. Das ist die Konsequenz.

Das Konzept der Koalitionsfraktionen sieht eine Differenzierung in abgemilderter Form vor. Bei der Gebäudekomponente wird von Durchschnittsmieten ausgegangen. Das geht in die Richtung des Flächenmodells. Aber zumindest ist noch eine

Bodenwert-Komponente mit Hilfe der Bodenrichtwerte vorgesehen, die eine gewisse Differenzierung bewirkt. Man sollte überlegen, inwieweit Metropolenzuschläge einerseits und bestimmte wertmindernde Faktoren, wie etwa für den sozialen Wohnungsbau oder für besonders ungünstige Grundstücke, ungünstige Schnitte, Hanglagen oder Altlasten etc. andererseits dabei berücksichtigt werden.

Vielleicht noch ein weiterer Gedanke: Besonders im Bereich der Geschäftsgrundstücke stellt sich die Frage, wie ein Flächenmodell funktionieren würde. Bei Geschäftsgrundstücken würden im Zweifel noch größere Verteilungswirkungen entstehen. Die hochwertigen Innenstadtlagen, in denen Handel, Dienstleistungen, und innerstädtisches Gewerbe stattfinden, würden davon profitieren. Flächenintensive Betriebe in den Randlagen wie in den Bereichen Logistik, Bauen oder Verkehr, würden darunter leiden. Man muss sehen, wie die Länder, die tatsächlich die Option für ein Flächenmodell nutzen werden, damit umgehen. Dann wird es wieder kompliziert, wenn in einem Flächenmodell bestimmte Lageparameter einbezogen werden. Daher ist der administrative Vorteil des Flächenmodells, für das vermeintlich keine Bodenwert-Grundlagen benötigt werden, wieder hinfällig. Denn es wäre nicht sachgerecht, eine solche Bewertung ausschließlich über die Fläche vorzunehmen.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Die nächste Frage kommt von der Fraktion der CDU/CSU. Frau Tillmann, bitte.

Abg. **Antje Tillmann** (CDU/CSU): Ich knüpfe daran an, weil ich noch einmal zum Sachwertverfahren bei betrieblich genutzten Grundstücken zurückkommen möchte. Ich wüsste gerne vom Deutschen Steuerberaterverband und vom Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen, ob Sie die Regelung, wie sie jetzt im Gesetzentwurf aufgenommen ist, dass nur das Sachwertverfahren anzuwenden ist, für angemessen halten.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Frau Mein, Deutscher Steuerberaterverband e. V., bitte.

Sve **Sylvia Mein** (Deutscher Steuerberaterverband e. V.): Wir haben schon festgestellt, dass es einen hohen Typisierungs- und Pauschalisierungsgrad gibt. Ich möchte Herrn Dr. Kambeck bei dieser Frage eigentlich nicht vorgreifen – Sie sind aber leider nicht gefragt worden. Das ursprüngliche



Modell mit dem Ertragswertverfahren, den tatsächlichen Mieten und der Heranziehung der üblichen Mieten, wenn keine Miete vorhanden ist, war auch nicht der Weisheit letzter Schluss. Das muss man einfach so sagen. Wie wollen Sie bei eigengenutzten Immobilien im betrieblichen Bereich die übliche Miete feststellen? Das führt nur wieder zu Diskussionen mit der Finanzverwaltung. Ich glaube, dass es nicht den goldenen Mittelweg gibt.

Zum Sachwertverfahren: Wir hören auch aus der Wirtschaft, dass die ursprünglich vorgesehenen Abschläge vermisst werden, auf die man jetzt im Gesetzentwurf verzichtet hat. Es ist nämlich strukturell gewünscht, keine wertbeeinflussenden Merkmale zu berücksichtigen. Wir haben das heute auch schon bezüglich der denkmalgeschützten Gebäude gehört. Nach einem Erlass von 1985 sind bei diesen fünf bis zehn prozentige Abschläge üblich. Weswegen? Weil es Wertminderungen gibt, die in diesem Bereich zu Buche schlagen. Wenn man an diesem Konglomerat – keine Berücksichtigung von Abschlägen, weil das Bewertungsverfahren dadurch zu kompliziert wird, dadurch die Automatisierung nicht gelingt und dadurch die Finanzämter überlastet werden – festhalten möchte, muss man sich die Frage stellen, ob das noch gerecht ist. Diese Klagen werden ja von allen Seiten vorgebracht. Insofern würden wir dafür plädieren, dass es eine Öffnungsklausel zum Nachweis eines niedrigeren Wertes gibt. Das könnte in den Bereichen, in denen es aufgrund wertmindernder Faktoren zu Überbewertungen kommt, Abhilfe schaffen.

Abg. **Antje Tillmann** (CDU/CSU): Darf ich noch einmal nachfragen? Wir haben die Alternative zwischen der Jahresrohmiete, wenn diese nachgewiesen werden kann, und dem Sachwertverfahren. Das ist im Moment die Frage, nicht die Frage nach Abschlägen. Würden Sie also nachgewiesene Jahresrohmieten oder das Sachwertverfahren für das Richtige halten?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Noch einmal Frau Mein, bitte.

Sve **Sylvia Mein** (Deutscher Steuerberaterverband e. V.): Das Sachwertverfahren.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Die zweite Frage ging an den GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e. V. Herr Dr. Lieberknecht, bitte.

Sv **Dr. Christian Lieberknecht** (GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e. V.): Ich hatte es bereits vorhin angedeutet, dass wir das Sachwertverfahren nicht für sachgerecht halten, weil wir in unseren Gebäuden beides haben - Mietwohnungen und im Erdgeschoss verschiedene Gewerbeeinheiten, auch mal Rechtsanwaltskanzleien oder Arztpraxen. Insofern plädieren wir aus unserer Sicht dafür, dass wir beides mit dem Ertragswertverfahren einheitlich behandeln, weil in beiden Fällen auch eine Miete vorliegt, die dann zugrunde gelegt werden könnte.

Abg. **Antje Tillmann** (CDU/CSU): Dann stelle ich die Frage gerne in der verbleibenden Zeit noch an Herrn Dr. Kambeck.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Dr. Kambeck vom DIHK, bitte.

Sv **Dr. Rainer Kambeck** (DIHK – Deutscher Industrie- und Handelskammertag e. V.): Die Jahresrohmieten liegen in vielen Fällen gar nicht vor. Es bleibt in der Tat nur das vereinfachte Sachwertverfahren. Dazu habe ich schon etwas gesagt, weil hier insbesondere die Bodenrichtwerte die Achillesferse sind. Das Sachwertverfahren könnte man noch mehr vereinfachen, indem man auf einzelne Kriterien wie Baujahr, Nutzungsart oder Gebäudeart verzichtet.

Abg. **Antje Tillmann** (CDU/CSU): Darf ich an meine Frage erinnern? Gehen wir wieder darauf zurück, dass in den Fällen, in denen vermietet wird, das Ertragswertverfahren genommen wird, oder bleiben wir beim Sachwertverfahren?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Noch einmal Herr Dr. Kambeck, bitte.

Sv **Dr. Rainer Kambeck** (DIHK – Deutscher Industrie- und Handelskammertag e. V.): Das vereinfachte Sachwertverfahren. Aber noch einmal: Eine Vereinfachung wäre noch besser. Die Bodenrichtwerte passen so nicht. Das sind zwei schlechte Lösungen. Wir würden die weniger schlechte Lösung präferieren. Tut mir leid, Frau Tillmann, aber es sind zwei schlechte Lösungen. Wir haben einen Vorschlag gemacht, der einfacher wäre. Wenn das Flächenmodell umgesetzt wird, dann ist das eine Lösung.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Dann kommen wir zur nächsten Frage von der Fraktion der AfD. Herr Glaser, bitte.



Abg. **Albrecht Glaser** (AfD): Die Gesetzesänderung wird begleitet von dem Versprechen der Belastungsneutralität. Deshalb stelle ich die Frage an den Bund der Steuerzahler, wie sich das darstellt. Sie haben Berechnungen gemacht. Die Belastungsneutralität kann man im Verhältnis zu heute auf die Kommunen als Ganzes projizieren und man kann es im Verhältnis zu heute auf den einzelnen Eigentümer projizieren. Ich meine, mich zu erinnern, dass Sie dazu mal Berechnungen gemacht haben. Denn die Kommune kann nur über einen einheitlichen Hebesatz steuern, der für die ganze Kommune gilt. Das heißt, es gibt keine Differenzierungen zwischen Innenstadt und Außenbereichen. Daher ist die Frage interessant, wie weit tatsächlich eine Belastungsneutralität auf diese Weise hergestellt werden kann.

Wenn Sie noch Zeit haben, könnten Sie noch einen Satz zur Grundsteuer C sagen. Die Grundsteuer C hatten wir schon mal vor einiger Zeit. Sie wurde dann wieder einvernehmlich vom Gesetzgeber abgeschafft, weil sie nicht funktioniert hat. Ist das jetzt eine bessere Grundsteuer C als die frühere?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Holznagel, Bund der Steuerzahler e.V., bitte.

Sv **Reiner Holznagel** (Bund der Steuerzahler Deutschland e. V.): Der Gesetzgeber plant, Aufkommensneutralität herzustellen. Das heißt, die 14 Milliarden Euro, die heute den Kommunen zur Verfügung stehen, sollen gesichert bleiben. Das halten wir grundsätzlich für richtig. Die Kommunen sollen gut finanziert sein. Sie sollen auch selber darüber bestimmen können. Deswegen halten wir an der Grundsteuer in der jetzigen Form fest.

Fakt ist, dass eine große Verantwortung auf die kommunalen Vertreter übertragen wird, denn sie müssen neu entscheiden. Die Hebesätze müssen neu festgelegt werden. In den überwiegenden Fällen müssen die Hebesätze deutlich gesenkt werden, um die Aufkommensneutralität herzustellen. Wenn ich manche Debatten in den Gemeinderäten verfolge, sehe ich große Probleme auf uns zukommen, weil die Senkung der Hebesätze deutlich ausfallen wird – teilweise um 60 bis 70 Prozent –, um die Aufkommensneutralität herzustellen und um auch die Belastungsverschiebung etwas auszugleichen. Gerade hier in Berlin haben wir eine Spreizung, die es in sich hat. Deswegen ist es richtig gewesen, dass wir das berechnet haben. Dafür lagen valide

Daten vor. Ich sage es noch mal: Hier ist eine große Verantwortung auf die Kommunen übertragen worden, entsprechend zu reagieren. Ob das so kommen wird, wird man vor Ort sehen. Ich glaube, dass das nicht ohne Streit passieren wird. In den meisten Fällen muss der Hebesatz deutlich gesenkt werden.

Zur Grundsteuer C: Wir hatten sie schon mal in den 1960er Jahren. Sie hat sich schon damals nicht bewährt, und deswegen gibt es die Grundsteuer C nicht mehr. Ich verstehe die Argumente. Es gibt auch eine Menge an anekdotischer Evidenz. Aber noch mal: Wenn ich mit dieser Steuer wirklich lenken will, frage ich mich, wie hoch dann die Steuer sein muss, damit wirklich der Drang zum Bauen geweckt wird. Ich habe auch ein paar anekdotische Evidenzen, die dagegen sprechen: Es gibt sehr viele Familien, die Bauland vorhalten, damit die Kinder dort später mal bauen können. Es gibt auch Probleme bei Baufinanzierungen, die dann nicht sofort realisiert werden können. Problematisch ist auch, wenn ich mir anschau, wie lange es gerade bei einer ökologischen Bauweise dauert, Baustoffe zu bekommen. Es ist relativ schwierig, hier pauschal zu sagen: „Mit der Grundsteuer C werden wir einen Bau-Boom auslösen.“ Insofern denke ich, dass der Gesetzgeber hier andere Hebel ansetzen muss. Das pure Verteuern an dieser Stelle wird auch an anderer Stelle wieder seine Wirkung entfalten. Es gibt andere Möglichkeiten, die der Gesetzgeber ergreifen kann, beispielsweise eine schnellere Bauplanung. Dadurch würde mehr Wohnraum entstehen.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Die nächste Frage kommt von der Fraktion der SPD. Herr Binding, bitte.

Abg. **Lothar Binding (Heidelberg)** (SPD): Ich habe eine Frage, die ein bisschen die Feinsteuerung betrifft. Sie geht an Herrn Prof. Dr. Löhr und an Herrn Siebenkotten vom Mieterbund. Wir wollen bezogen auf den sozialen Wohnungsbau Abschlüsse bei den Steuermesszahlen einrichten, § 15 Grundsteuergesetz-Entwurf (GrStG-E). Ich wollte wissen, ob Sie das für eine gute Idee halten, ob das so funktionieren kann oder ob Sie andere Möglichkeiten sehen, im Rahmen dieses Gesetzes mehr für den sozialen Wohnungsbau zu tun?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Wir beginnen mit Herrn Prof. Dr. Löhr, Hochschule Trier, bitte.



Sv **Prof. Dr. Dirk Löhr, MBA** (Hochschule Trier): Natürlich gibt es das Problem, dass es auch private Vermieter gibt, die ihre Wohnungen günstig anbieten, aber die Abschlüsse nicht bekommen. Auf der anderen Seite denke ich, ist es ein adäquates Mittel, es so wie in § 15 GrStG-E zu machen, solange die Umlagefähigkeit noch besteht. Es gibt grundsätzlich zwei Möglichkeiten: Eine entsprechende Abschlagsregelung kann auf der Begünstigungsebene oder der Bewertungsebene erfolgen. Wenn man es auf der Bewertungsebene macht, führt das zu einem heillosen Durcheinander, weil sich der Einzelfall sehr unterschiedlich darstellen kann. Von daher ist es sinnvoll, eine Regelung auf der Begünstigungsebene zu machen. Es wäre natürlich wünschenswert, wenn auch noch bestimmte private Vermieter in diese Regelung aufgenommen würden. Allerdings sehe ich nicht, wie das mit einem einigermaßen überschaubaren Aufwand passieren könnte. Von daher halte ich es vorliegend für eine adäquate Maßnahme.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Herr Siebenkotten, Deutscher Mieterbund e. V., bitte.

Sv **Lukas Siebenkotten** (Deutscher Mieterbund e. V.): Ich kann mich Herrn Prof. Dr. Löhr insoweit anschließen. Wir sehen das ähnlich. Ich möchte darauf hinweisen, dass es natürlich nicht schlecht wäre, genau wie Sie es gesagt haben, wenn auch bestimmte private Vermieter davon profitieren könnten. Ich sehe allerdings keinen echten Ansatz, wie diese definiert werden könnten. Daher ist mir die jetzige Variante sehr viel lieber als gar keine. Noch viel lieber wäre uns, wenn die Umlagefähigkeit beendet würde, wozu wir heute auch schon viele gute Argumente gehört haben. Dann bräuchten wir uns damit nicht mehr zu beschäftigen.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Binding?

Abg. **Lothar Binding (Heidelberg)** (SPD): Ich habe keine weitere Nachfrage. Ich habe das deshalb noch einmal gefragt, weil wir auch bei Denkmälern über solche Abschlüsse nachdenken könnten. Der Vorschlag kam gestern im Gespräch mit der FDP. Deshalb dachte ich, ist es ganz gut, wenn wir das in dem Kontext noch mal erwähnen.

Abg. **Bernhard Daldrup** (SPD): Darf ich zu demselben Punkt noch etwas fragen?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: In der Zeit gerne.

Abg. **Bernhard Daldrup** (SPD): Selbstverständlich. In dem entsprechenden Paragraphen steht etwas, dass ich trotz tiefer Solidarität zu dem Gesetzentwurf für falsch halte: Der Abschlag auf die Steuermesszahl gilt für kommunale Wohnungsgesellschaften nur, wenn sie einen Gewinnabführungsvertrag haben. Das ist meines Erachtens falsch. Daher wollte ich wissen, ob Sie das auch für falsch halten, Herr Prof. Dr. Löhr?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Prof. Dr. Löhr, Hochschule Trier, bitte.

Sv **Prof. Dr. Dirk Löhr, MBA** (Hochschule Trier): Ich gebe Ihnen vollkommen recht. An dieser Stelle sollte man diese Einschränkung aufheben.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank.

Abg. **Bernhard Daldrup** (SPD): Ich bin jetzt überrascht. Wie schätzen das die kommunalen Spitzenverbände und Herr Dr. Warnecke ein?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Frau Göppert, Deutscher Städtetag, bitte.

Sve **Verena Göppert** (Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände / Deutscher Städtetag): Wir teilen die Einschätzung, dass diese Einschränkung nicht tauglich ist. Wir haben auch noch mal versucht nachzuforschen, wo diese Bedingung des Gewinnabführungsvertrages erfüllt ist. Wir haben keinen Fall gefunden. Wenn man also damit etwas bewirken will, sollte man diese Bedingung streichen.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Zu guter Letzt, Herr Dr. Warnecke, Haus & Grund, bitte.

Sv **Dr. Kai Warnecke** (Haus & Grund Deutschland - Zentralverband der Deutschen Haus-, Wohnungs- und Grundeigentümer e. V.): Wenn man den sozialen Wohnungsbau privilegieren möchte, kann man das gerne machen. Dann sind bei 33 Prozent aller Sozialwohnungen auch private Vermieter mitbetroffen, denn 33 Prozent aller Sozialwohnungen in Deutschland werden von privaten Einzeleigentümern gestellt. Das ist ein objektbezogener Ansatz, der absolut zu unterstützen ist und der nichts mit der Eigentümergruppe zu tun hat. Auf ein Problem sollten wir an dieser Stelle aber den Fokus legen: Es gibt eine Fehlbelegungsquote von



50 Prozent. Das heißt, in 50 Prozent aller Sozialwohnungen in Deutschland wohnen Menschen, die überhaupt keinen Anspruch darauf haben, in einer Sozialwohnung zu wohnen.

Abg. **Lothar Binding (Heidelberg)** (SPD): Haben Sie keine Fehlbelegungsabgabe, die das kompensiert?

Sv **Dr. Kai Warnecke** (Haus & Grund Deutschland - Zentralverband der Deutschen Haus-, Wohnungs- und Grundeigentümer e. V.): Diese Mieter bezahlen natürlich eine Fehlbelegungsabgabe. Aber warum sollen die Leute, die keinen Anspruch auf Sozialwohnungen haben, eine verringerte Grundsteuer bezahlen? Das wäre die Frage an dieser Stelle, denn wir reden hier über das Grundsteuergesetz. Insofern müssen wir uns gut überlegen, ob das die richtige Ausnahme an dieser Stelle ist.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Die nächste Frage kommt von der Fraktion der CDU/CSU. Herr Dr. Michelbach, bitte.

Abg. **Dr. h. c. Hans Michelbach** (CDU/CSU): Ich habe eine Frage an Herrn Prof. Dr. Kirchhof. Mir geht es darum, dass die Bevorteilung der Wohnungsgesellschaften der öffentlichen Hand gegenüber der privatwirtschaftlichen Wohnungswirtschaft, die auch in Sozialwohnungen investiert, nach dem Gleichheitsgrundsatz zu gewissen Widersprüchen führt. Sie werden völlig unterschiedlich beurteilt. Die einen werden begünstigt, die anderen nicht. Das Gleiche gilt bei der Grundsteuer C: Für die wirtschaftliche Entwicklung eines Unternehmens werden teilweise Grundstücke in Reserve vorgehalten. Warum will man diese noch zusätzlich besteuern?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Prof. Dr. Kirchhof, Universität Augsburg, bitte.

Sv **Prof. Dr. Gregor Kirchhof, LL.M.** (Universität Augsburg): Ich erlaube mir eine Vorbemerkung zur Umlagefähigkeit: Ich habe es vorhin schon gesagt: Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes heißt Demokratie „Selbstbestimmung durch Wahlen“. Ich muss also – und das wurde insbesondere für das Budgetrecht und das Steuerrecht entwickelt – die öffentliche Hand, die mich besteuert, mit meiner Wahl erreichen können. Das ist in der Gemeindegestaltung, die wir vorhin schon angesprochen haben, nicht der Fall. Selbst wenn Sie das nicht für richtig halten, wundert

mich, dass Sie so auf dieses Verbot der Umlagefähigkeit drängen. Erstens besteht Vertragsfreiheit. Das heißt, wenn Sie die Umlagefähigkeit verbieten, kann es Mieterhöhungen geben und das Verbot wird umgangen. Letztlich geht es doch darum – diese Ziele teile ich und diese wurden auch zu recht als wichtige Gemeinwohlbelange bezeichnet –, dass mehr Wohnraum entsteht und dass der Wohnraum günstiger wird. Dafür gibt es ein schönes Vehikel: Sie erlassen ein Grundsteuergesetz, dass keine hohe Last erzeugt, und zwar sowohl in der Zahllast als auch in der Verwaltungslast. Denn diese Wohnperspektive schließt natürlich Investitionen in den Wohnraum ein. Ich sehe die verfassungsrechtliche Sollbruchstelle, ich sehe die fehlende Wirkung, und deshalb bitte ich Sie, dieses Ziel ernst zu nehmen und nicht mit dem Verbot der Umlagefähigkeit zu reagieren.

Zu Ihrer Frage nach der Privilegierung: Nach der Erbschaftsteuerentscheidung des Bundesverfassungsgerichtes darf man Steuervergünstigungen nicht im Rahmen der Bewertung einsetzen, sondern muss es anders machen. Das ist hier auch gemacht worden. Allerdings teile ich die Zweifel, die vorhin geäußert wurden, dass das Ziel in der Gesetzesbegründung, sozialen Wohnraum zu fördern, hinreichend gleichheitsgerecht verfolgt wird. Es geht um private Vermieter. Für mich bedeutet das einen gleichheitsrechtlichen Prüfauftrag, dass mit der Maßnahme auch wirklich der soziale Wohnraum erreicht wird.

Hinsichtlich der Grundsteuer C: Wir haben es vorhin schon gehört, wir haben das alte Problem der Lenkungssteuer: Wenn die Steuer so hoch ist, dass sie wirklich eine Lenkungswirkung erzeugt, führt es dazu, dass ich aufgrund der Lenkungswirkung keine Steuereinnahmen mehr habe. Deshalb werden die Steuersätze üblicherweise so bemessen, dass die Lenkungswirkung nicht eintritt. Bei einer historischen Betrachtung gibt es in der moderneren Steuergeschichte nur eine Steuer, deren Lenkungswirkung funktioniert hat: Das war die Alkopopsteuer. Das liegt daran, dass die Jugendlichen die Alkopops nicht mehr trinken sollten. Diese haben ohnehin nicht viel Finanzkraft, und es gab breite Aufklärungskampagnen. Ansonsten haben wir das strukturelle Problem, dass die Lenkungswirkung der Steuer torpediert wird, indem der Fiskus sagt: „Ich will Geld.“



Deshalb: Man kann dem Grundsteuer C-Anliegen etwas abgewinnen. Ich wage aber zu bezweifeln, dass diese Steuer ihr Ziel erreicht.

Abg. **Dr. h. c. Hans Michelbach** (CDU/CSU): Ich möchte dem DIHK noch die Möglichkeit geben, zum Vorhalten von Grundstücken als Reserve im Rahmen der wirtschaftlichen Entwicklung eines Unternehmens eine Aussage zu treffen.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Dr. Kambeck, DIHK, bitte.

Sv **Dr. Rainer Kambeck** (DIHK – Deutscher Industrie- und Handelskammertag e. V.): Wir haben zusammen mit den anderen Spitzenverbänden in der schriftlichen Stellungnahme schon ausgeführt, dass es aus unserer Sicht keinen Sinn macht, insbesondere auf die Vorratsgrundstücke abzustellen. Wir sehen hier auch keine Lenkungswirkung. Herr Prof. Dr. Kirchhof, ich kann vieles unterstreichen, was Sie sagen. Das Beispiel Alkopopsteuer, finde ich, ist auch misslungen. Es gibt keine Lenkungswirkung. Man muss darauf achten, dass man das ernst nimmt und nicht vordergründig eine Lenkungswirkung erzeugen will, die letztlich doch nicht eintritt. Das halten wir für völlig verfehlt. Herr Dr. Michelbach, Sie haben es bereits gesagt: Für viele Unternehmen gibt es eine andere Zielsetzung im Wachstum. Es wäre sogar schädlich, wenn die Unternehmen nur deshalb bauen – obwohl sie vielleicht im Unternehmensprozess gar nicht so weit sind –, weil sie die Steuer vermeiden wollen. Das führte zu einem ganz absurden Effekt. Wir sprechen uns deswegen entschieden dagegen aus.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Die nächste Frage kommt von der Fraktion der FDP. Herr Herbrand, bitte.

Abg. **Markus Herbrand** (FDP): Ich habe zwei Fragen. Eine geht an Herrn Prof. Dr. Dr. Fuest, der uns bitte seine Einschätzung zur Berechnung für den Länderfinanzausgleich mitteilt. Gehen Sie dabei auch ganz kurz darauf ein, wie hoch insgesamt das Volumen des Länderfinanzausgleichs ist und über wie viel wir bei der Verteilung hinsichtlich der Grundsteuer reden.

Eine zweite Frage würde ich an Herrn Zimmermann richten: Wie ist es um die Arbeitsfähigkeit bei den Kommunen und um die Schnittstelle

zwischen den Finanzämtern und Kommunen hinsichtlich der IT-Ausstattung bestellt?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Prof. Dr. Dr. Fuest, ifo Institut München, bitte.

Sv **Prof. Dr. Dr. h. c. Clemens Fuest** (ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V.): Wir haben einen sehr stark nivellierenden Länderfinanzausgleich. Dieser hat Vor- und Nachteile. Die Vorteile liegen eben in der Nivellierung, die Nachteile liegen in den Anreizwirkungen, die davon ausgehen. Die reine Bezifferung der Zahlen, die in den Finanzausgleich eingehen, ist etwas problematisch, weil wir auch schon vorher eine Steuerverteilung haben. Insofern weiß ich nicht, wie aussagekräftig eine reine Zahl ist. Ich glaube, sie unterstreicht eher die Umverteilungswirkung, insbesondere nach der jüngsten Reform.

Beim Finanzausgleich scheint mir die entscheidende Frage zu sein, wie wir mit der Öffnungsklausel umgehen. Ich habe den Eindruck, dass die Länder, die die Öffnungsklausel wollten, jetzt akzeptieren, dass sie zwei Mal die Bemessungsgrundlage berechnen müssen. Der Sinn der Öffnungsklausel war doch eigentlich, dass man es vereinfacht: dass einige Länder eine Flächensteuer einführen können. Es erscheint mir wie ein veritabler Schildbürgerstreich, jetzt zu sagen: „Das wird jetzt einfach zwei Mal berechnet.“ Damit wird es ja nicht einfacher, sondern komplizierter. Deshalb halte ich es für unbedingt notwendig, dass man eine Formel findet, mit der man die Wertentwicklung approximativ erfasst. Ich bin kein Jurist, aber so wie ich die Literatur verstanden habe, ist es auch verfassungsrechtlich möglich, eine einfache Form zu finden. Man kann keinem Bürger erklären, dass es in einem Land eine Flächensteuer gibt, der Bewertungsaufwand aber dadurch höher ist. Das ist schwer nachvollziehbar. Den Finanzausgleich per se stellt niemand in Frage, aber diese Lösung ist nicht akzeptabel.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Herr Zimmermann für den Deutschen Städte- und Gemeindebund, bitte.

Sv **Uwe Zimmermann** (Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände / Deutscher Städte- und Gemeindebund): Mit Blick auf den Gesetzentwurf würde ich gerne ein paar Wünsche formulieren, was die IT-Ausstattung und die Schnittstellen



angeht. Bei uns war mit dem Reformschritt die Hoffnung verbunden, dass das Besteuerungsverfahren digitalisiert erfolgt. Zum Thema „Flaschenhals“ bei der Frage „Zeitachse“: Dort wird bis Ende 2024 die Einführung durch die Landesfinanzverwaltung gelingen. Wir stellen uns vor, dass die Digitalisierung gelingt und dass wir rechtzeitig die geeigneten Schnittstelleninformationen für IT-Lösungen in den Rathäusern, in den Städten und Gemeinden bekommen. Dann können die Messbescheide, die uns von der Landesfinanzverwaltung zur Verfügung gestellt werden, digital erfasst und weiterverarbeitet werden. Ob dieser Wunsch erfüllt werden wird, wird die Praxis und Wirklichkeit zeigen. Wir stellen uns außerdem vor, dass uns die Landesfinanzverwaltung auch die dem Messbescheid zugrunde liegenden Datenerhebungsgrundlagen mitteilt – natürlich unter Wahrung der Vorschriften zum Steuergeheimnis und Datenschutz. Denn wir möchten in den Städten und Gemeinden einerseits gerne nachvollziehen können, wie der Messbescheid entstanden ist. Andererseits möchten wir als Kommunalverwaltung gerne in den Stand versetzt werden, zu erklären, warum abweichende Steuerbescheide zustande gekommen sind. Bei den Steuerschuldnern wird es auf jeden Fall zu Mehr- und Minderbelastungen kommen. Das muss auch so sein. Das ist nämlich der Grund, warum das Bundesverfassungsgericht die Verfassungswidrigkeit der geltenden Einheitswerte festgestellt hat. Es wird kommunalpolitisch sehr schwierig sein, das zu kommunizieren. Dafür wollen wir möglichst gut ausgestattet werden.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Die nächste Frage kommt von der Fraktion der CDU/CSU. Herr Müller, bitte.

Abg. **Sepp Müller** (CDU/CSU): Ich möchte daran erinnern, dass die Länder 2025 wahrscheinlich 375 Milliarden Euro Steuereinnahmen haben. Nächstes Jahr kehrt es sich um, dass die Länder mehr Steuereinnahmen haben werden als der Bund. Wir werden im Jahr 2025 – wenn das alles in Kraft trifft – Steuereinnahmen in Höhe von 340 Milliarden Euro haben. Nichtsdestotrotz kommen wir unserem verfassungsrechtlichen Auftrag nach, uns um die Länder zu kümmern. Darum ist der Bund-Länder-Finanzausgleich auch so wichtig. In der letzten Anhörung haben wir gehört, dass die Grundsteuer rund 500 Millionen Euro im Bund-

Länder-Finanzausgleich ausmacht. Sie hatten vorhin angesprochen, dass es bei dem Thema „Optionen“ schwierig wird. Deswegen die Frage an Herrn Prof. Dr. Kirchhof: Können Sie erläutern, was in diesem Zusammenhang damit gemeint ist, dass es zu einem zweijährigen Einfrieren und einer Auflösung nach drei Jahren kommt? Wie kann man das technisch überhaupt lösen? Welche Möglichkeiten haben wir aus Ihrer Sicht, es einfacher und nachvollziehbar zu machen? Frau Prof. Dr. Hey, Ihre Meinung würde mich dazu auch interessieren.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Wir beginnen mit Herrn Prof. Dr. Kirchhof, Universität Augsburg, bitte.

Sv **Prof. Dr. Gregor Kirchhof, LL.M.** (Universität Augsburg): Wenn ich das richtig verstanden habe, ist es in der Tat so vorgesehen, dass die grundsteuerliche Wirkung für den Länderfinanzausgleich bis 2027 eingefroren ist. Dann soll es bis 2030 teilweise zum vollen Betrag erhöht werden und ab 2030 greift dann der volle Betrag. Wenn man den Länderfinanzausgleich betrachtet, muss man immer den Art. 143f Grundgesetz (GG) sehen: Der Länderfinanzausgleich steht unter einer auflösenden Bedingung. Dort steht, dass die Bundesregierung, der Bundesrat oder drei Bundesländer beantragen können, dass der Länderfinanzausgleich neu verhandelt wird. Dann muss er neu verhandelt werden. Wenn das beantragt ist, läuft er automatisch in fünf Jahren aus. Man hofft natürlich, dass man in diesen fünf Jahren einen neuverhandelten Länderfinanzausgleich erzielt, was schwierig ist. Das heißt, es geht hier, wenn dieser Antrag gestellt wird, um einen Übergangszeitraum.

Jetzt greife ich auf etwas zurück, was Frau Prof. Dr. Hey in der letzten Anhörung gesagt hat: Gerade beim Länderfinanzausgleich ist der Typisierungsraum des Gesetzgebers noch viel weiter. Deshalb würde ich vorschlagen, dass man die jetzigen Werte weiter einfriert oder dass man eine einfache Lösung findet. Diese einfachen Lösungen haben immer das Problem der Schattenberechnung. Dann habe ich irgendeine Lösung und die muss ich für andere Modelle einsetzen. Dazu habe ich erhebliche verfassungsrechtliche Einwände. Sie müssen sich vorstellen, ich lebe in einem Land, indem ein anderes – vielleicht sogar ein einfacheres – Grundsteuergesetz erlassen wurde, und dann würde der Fiskus auf mich zukommen und mir die gesamten



Verwaltungslasten des komplizierten Grundsteuergesetzes aufbürden, nur um den Länderfinanzausgleich zu berechnen. Das halte ich verfassungsrechtlich für nicht zumutbar. Insofern brauchen wir eine einfache Lösung.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Frau Prof. Dr. Hey, Universität zu Köln, bitte.

Sve **Prof. Dr. Johanna Hey** (Universität zu Köln): Dem kann ich unmittelbar zustimmen. Herr Prof. Dr. Dr. Fuest hat das eben schon auf den Punkt gebracht. Diese Werte müssen Sie irgendwie generieren, und Sie können sie nur vom Steuerpflichtigen generieren. Das ist völlig absurd. Das ist übrigens auch ein Eingriff in die Freiheitsrechte, den Sie mit dem Finanzausgleich nicht legitimieren können. Wobei wir sehen müssen, dass sehr häufig ein Kotau vor den Problemen des Finanzausgleichs gemacht wird, auch wenn es um materielles Steuerrecht geht. Von daher wäre es wünschenswert, wenn wir das nicht tun würden. Egal, welche abweichenden Modelle die Länder machen werden, wir werden die Flächen ermitteln. Auf dieser Grundlage kann man sicherlich mit einer einfachen Formel auch noch Wertfaktoren einführen.

Die Übergangsregelung halte ich zunächst einmal für sinnvoll, weil dadurch der Streit aus dem Thema herausgenommen wird. Wenn wir eine bundeseinheitliche Regelung hätten, führt dies auch zu Veränderungen im Finanzausgleich. Ich glaube nicht, dass man es dauerhaft dabei belassen kann. Das heißt, wir müssen eine Regelung für abweichende Ländergesetzgebung finden. Ich würde das genauso unterstreichen, wie es Herr Prof. Dr. Kirchhof gerade gesagt hat: Wir sind hier im Bereich eines innerstaatlichen Finanzausgleichs, bei dem man sich nicht die Mühe machen muss, Verkehrswerte zu ermitteln – wir wissen ja, dass wir es sowieso nicht können. Das heißt also: Das ist aus meiner Sicht etwas, was dann Verhandlungsbasis zwischen den Ländern beim Länderfinanzausgleich ist.

Abg. **Sepp Müller** (CDU/CSU): Ich habe eine Verständnisfrage: Habe ich Sie richtig verstanden, Herr Prof. Dr. Kirchhof, dass Sie vorschlagen, alles für fünf Jahre einzufrieren und danach zu verhandeln? Falls nicht, können Sie es noch kurz erläutern?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Prof. Dr. Kirchhof, bitte.

Sv **Prof. Dr. Gregor Kirchhof, LL.M.** (Universität Augsburg): Ich halte es für nicht unwahrscheinlich, dass die Option des Art. 143f GG gezogen wird. Dann läuft der Länderfinanzausgleich aus. Dann ist es wirklich ein vorübergehendes Problem. Um keine Neuberechnung oder Schattenberechnungen vorzusehen, würde man die jetzigen Werte einfrieren – aber das nur vorübergehend. Langfristig wäre das trotz des breiten Typisierungsraums, den der Gesetzgeber in diesem innerstaatlichen Transfersystem hat, finanzverfassungsrechtlich problematisch.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Die nächste Frage kommt von der Fraktion der SPD. Herr Daldrup, bitte.

Abg. **Bernhard Daldrup** (SPD): Ich habe so manches gelernt, worüber ich noch nachdenken muss. Manchmal ist es mit der Objektivität der Wissenschaft so eine Sache. Ich habe jetzt gelernt, dass die Lenkungswirkungen bei einer Grundsteuer C gewissermaßen marginal sind. Wenn man aber die Umlagefähigkeit, die es früher auch nicht gegeben hat, ändern würde, wäre das sozusagen ein „riesiger Knebel“. Das ist intellektuell nicht so ganz einfach. Ich habe auch gelernt, wenn jemand – verursacherorientiert – eine Option macht, dann müssen andere dafür sorgen, dass die Berechnungsmethoden angepasst werden. Das ist schon nicht so ganz einfach zu verstehen.

Ich habe eine Frage zum Abschluss. Die Grundsteuerbelastung ist individuell eher überschaubar, wenn ich das mal so sagen darf. Meine Frage an Herrn Dr. Bach oder Herr Prof. Dr. Löhr ist: Gibt es eigentlich irgendwelche empirischen Nachweise über allokativen Wirkungen der Grundsteuer auf Mieterinnen und Mieter oder auf Investoren? Gibt es so etwas, dass einer sagt: „Mensch, wenn ich jetzt aber die Grundsteuer bezahlen muss, dann mache ich das nicht mehr.“? Oder ziehen die Leute aus Hamburg weg oder hin, weil sich die Grundsteuer möglicherweise verändert? In einigen Orten ist die Grundsteuer in den letzten Jahren ja signifikant gestiegen. Gibt es da irgendwelche empirischen Belege?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Wir beginnen mit Herrn Dr. Bach vom DIW, bitte.



Sv **Dr. Stefan Bach** (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e. V. (DIW Berlin)): Zu den Belastungswirkungen und zu den effektiven Belastungswirkungen der Grundsteuer gibt es viel Literatur, insbesondere in den Ländern, in denen sie eine große Bedeutung haben, also in den angelsächsischen Ländern. Für Deutschland gibt es die eine oder andere Studie dazu, die zumindest erkennen lässt, dass sich die Mieter und auch die Vermieter in ihren Allokationsentscheidungen daran orientieren, inwieweit die Grundsteuer auf die Mieten abgewälzt wird.

Ich möchte noch einmal kurz auf die Grundsteuer C eingehen. Ich würde das als Ökonom so nicht stehen lassen wollen: Natürlich haben Steuern Lenkungswirkungen – auch wenn die ökologische Steuerreform vielleicht nicht unbedingt die Lenkungswirkung hatte, die man sich von ihr versprochen hat. Das war aber auch von vorneherein zu erkennen. Dennoch haben Steuern selbstverständlich Lenkungswirkungen, wenn man sie gezielt vorsieht.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Herr Prof. Dr. Löhr, Hochschule Trier, bitte.

Sv **Prof. Dr. Dirk Löhr, MBA** (Hochschule Trier): Ich habe selber auch Berechnungen gemacht, und man muss sehr stark differenzieren: Beispielsweise kann aufgrund des Bewertungsmodells des BMF in einer so teuren Stadt wie Berlin eine Bewertung stattfinden, die in der Nähe des Bodenwerts ist. Mit anderen Worten: Hier kann es sogar sein, dass es zu relativen Entlastungen kommt. Das ist sehr komplex. Wenn man das wirklich nachstellt, dann wäre das anders. Aber wie Herr Dr. Bach gerade schon sagte, gibt es dazu eine breite Literatur. Die Grundsteuer ergibt zwei Prozent des Steueraufkommens in Deutschland. Das ist marginal. Wenn es in teuren Lagen zu Mehrbelastungen kommt, wird das in den seltensten Fällen die Kalkulation eines Investors vollkommen verhaseln. Hier wird aus Gründen, die ich sehr gut nachvollziehen kann, teilweise Zeter und Mordio geschrien, obwohl es eigentlich nicht erforderlich ist.

Auch möchte ich Herrn Dr. Bach noch Recht geben: Die Grundsteuer C ist keine „Silver Bullet“. Wir erwarten nicht, dass alle Probleme mit der Grundsteuer C gelöst werden, sondern es ist ein Instrument, das ergänzend zu einem Baugesetz und zu anderen Instrumenten eingesetzt werden kann.

Im Zusammenwirken der Instrumente kann dabei durchaus etwas Sinnvolles herauskommen. Im Übrigen ist die Grundsteuer C nur im Kontext von Wohngrundstücken diskutiert worden, und nicht von gewerblichen Vorratsgrundstücken, wie es hier teilweise anklang. Von daher muss ich sagen, Herr Prof. Dr. Kirchhof, nicht jede Lenkungssteuer ist gleich eine „Erdrosselungssteuer“. Man kann die Grundsteuer C durchaus in einem Maße einsetzen, in dem sie nicht verfassungsrechtlich problematisch ist, aber im Kontext mit anderen Maßnahmen dennoch wirkt.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Die nächste Frage kommt von der Fraktion DIE LINKE. Herr Cezanne, bitte.

Abg. **Jörg Cezanne** (DIE LINKE.): Ich habe eine Frage an Herrn Trautvetter vom Netzwerk Steuergerechtigkeit. Sie haben erklärt, dass das neue BMF-Modell zwar immer noch wertabhängig, aber in seiner Wertabhängigkeit deutlich gebremst sei. Haben Sie Vorschläge, wie eine stärkere Wertorientierung praktisch abgebildet werden könnte?

Die zweite Frage würde ich gerne an Herrn Prof. Dr. Jarass stellen. Wir hatten in der vorherigen Anhörung schon über den Länderfinanzausgleich gesprochen. Herr Prof. Dr. Wieland hat sogar einen Formulierungsvorschlag für das Grundgesetz entwickelt. Sehen Sie das Problem auch so wie Herr Prof. Dr. Kirchhof oder gibt es dafür einfachere Lösungen?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Wir beginnen mit Herrn Trautvetter, Netzwerk Steuergerechtigkeit, bitte.

Sv **Christoph Trautvetter** (Netzwerk Steuergerechtigkeit c/o WEED – Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung e. V.): Das BMF-Modell ist tatsächlich wertabhängig, und wir finden das gut, weil es immerhin dazu führt, dass Bodenrichtwerte erfasst und für das Besteuerungsverfahren aufbereitet werden müssen. Dadurch werden auch für die Markttransparenz und für die Bewertungsfragen bessere Daten vorliegen. Diesbezüglich ist das BMF-Modell tatsächlich ein Fortschritt, weil es immerhin wertabhängig ist.

Zeitgemäßer wären Modelle, die sich stärker am Wert orientieren würden, wie etwa das Modell, das alleine den Bodenrichtwert heranzieht. Auch das



Kompromiss-Modell der Länder oder – idealerweise – sogar eine Rückkehr zu der Idee des Einheitswerts für Zwecke der Grundsteuer, der Vermögensteuer und der Erbschaftsteuer wären zu bevorzugen. In den letzten 40 bis 50 Jahren sind in der elektronischen Datenverarbeitung Fortschritte erzielt worden, die so etwas tatsächlich ermöglichen müssten.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Herr Prof. Dr. Jarass, Hochschule RheinMain, bitte.

Sv **Prof. Dr. Lorenz J. Jarass** (Hochschule RheinMain Wiesbaden): Ich habe schon einige Vorschläge gemacht: Dazu gehört die Einführung eines sehr stark vereinfachten Sachwertverfahrens auch für Wohngebäude, so wie es Frau Prof. Dr. Hey und auch Herr Prof. Dr. Dr. Fuest vorschlagen. Das Verfahren sollte gleichermaßen für die Landwirtschaft eingeführt werden. Das jetzige Verfahren für die Landwirtschaft ist extrem kompliziert - meines Erachtens ist es sogar noch komplizierter als der vorliegende BMF-Vorschlag. Gleichzeitig sollte man eine Erhöhung der Grundsteuerbelastung vorübergehend begrenzen.

Es wurde so viel über eine aufkommensneutrale Grundsteuerreform gesprochen. Wenn es aber eine bundeseinheitliche Messzahl gibt, ist die Folge, dass man in manchen Kommunen die Hebesätze in hohe Maße anheben und in anderen Kommunen die Hebesätze in hohem Maße absenken muss. Ich habe erhebliche Zweifel, ob das politisch umsetzbar ist und auch tatsächlich geschieht.

Deshalb bitte ich noch einmal um Prüfung, ob man den Ländern im Rahmen des BMF-Modells die Möglichkeit gibt, länderspezifische Messzahlen einzuführen. Durch länderspezifische Messzahlen könnte man das Ungleichgewicht erheblich vermindern. Das heißt, in den einzelnen Bundesländern wären die für eine aufkommensneutrale Grundsteuerreform erforderlichen Änderungen bei den Hebesätzen deutlich geringer und man könnte dem gemeinsamen Ziel einer aufkommensneutralen Grundsteuerreform sehr viel näher kommen. Man könnte diese Änderung zusammen mit einer Begrenzung möglicher Grundsteuererhöhungen in den jetzigen Gesetzesentwurf noch aufnehmen, bevor er verabschiedet wird.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Die letzte Frage in dieser Anhörung kommt von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Herr Schmidt, bitte.

Abg. **Stefan Schmidt** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Mit der Bitte um eine kurze Antwort, weil ich noch weitere Fragen habe. Zuerst an Herrn Trautvetter: Das sogenannte Flächenmodell wird häufig als einfacher administrierbar bezeichnet. Wie beurteilen Sie das? Rechtfertigt das eine einfachere, aber „ungleichere“ Art der Besteuerung?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Trautvetter, Netzwerk Steuergerechtigkeit, bitte.

Sv **Christoph Trautvetter** (Netzwerk Steuergerechtigkeit c/o WEED – Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung e. V.): Ganz kurz dazu: So viel einfacher ist das Flächenmodell nicht mehr. Der große Unterschied zu einem reinen Flächenmodell besteht darin, dass das Modell des Bundesministeriums der Finanzen zusätzlich die Bodenrichtwerte benötigt. Diese werden aber ohnehin erhoben und sollten meines Erachtens auch erhoben werden. Deswegen besteht kein großer Unterschied mehr in Bezug auf den Aufwand der beiden Modelle.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Herr Schmidt, bitte.

Abg. **Stefan Schmidt** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Meine zweite Frage richtet sich an die kommunalen Spitzenverbände: In welchen Punkten sehen Sie die Chancen einer Grundsteuer C? Sehen Sie noch Verbesserungsmöglichkeiten beim Vorschlag der Bundesregierung? Außerdem: Bei der Grundsteuer B werden für bestimmte Formen von Gebäuden niedrigere Messwerte vorgeschlagen. Halten Sie es für notwendig, weitere Gruppen einzubeziehen, zum Beispiel Studentenwohnheime oder ähnliches?

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Frau Göppert für den Deutschen Städtetag, bitte.

Sve **Verena Göppert** (Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände): Wir unterstützen den Vorschlag zur Grundsteuer C. Es ist eine langjährige Forderung der kommunalen Spitzenverbände, mit einem gesonderten Hebesatz Anreize zur Bebauung zu setzen. Deshalb finden wir das richtig. Wir haben den Vorschlag unterbreitet, speziell bei der Grundsteuer C ein „zoniertes Hebesatzrecht“ einzuführen. Um das Instrument der Grundsteuer C



zielgerichteter einsetzen zu können, könnte man sich durch ein zonierte Hebesatzrecht innerhalb des Stadtgebietes auf den Ortskern oder auf Neubaugebiete konzentrieren. Die Zonierung sollte aber nicht allgemein zulässig sein, sondern nur bei der Grundsteuer C.

Ich stimme Herrn Prof. Dr. Jarass zu: Die Grundsteuer C kann in einem Gesamtpaket von Maßnahmen zur Förderung der Bebauung von Bauland eine wichtige Rolle spielen. Deshalb finden wir sie gut.

Bei den Messzahlabschlägen für die kommunalen Wohnungsunternehmen im Rahmen der Grundsteuer B sollte man die vorgesehene Voraussetzung eines Gewinnabführungsvertrages streichen, weil uns kein Unternehmen bekannt ist, das einen solchen Gewinnabführungsvertrag hat. Wenn man die kommunalen Wohnungsunternehmen begünstigen möchte, stimmen hier die Voraussetzungen nicht.

Zur Frage der Einbeziehung weiterer Gruppen: Es ist fraglich, ob damit gewünschte Steuerungseffekte zu erzielen sind. Wir würden da sehr vorsichtig sein. Wir sind eher zurückhaltend, wenn es darum geht, die Möglichkeit der Absenkung der Steuermesszahl auf beliebige andere Bereiche auszuweiten.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Herr Zimmermann, Deutscher Städte- und Gemeindebund, bitte.

Sv **Uwe Zimmermann** (Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände): Ich habe nur noch zwei, drei kurze Anmerkungen. Die Grundsteuer C darf nur ein Instrument von vielen sein, um den Städtebau voranzubringen. Ich möchte darauf hinweisen, dass die vorgesehene Grundsteuer C erst ab dem 1. Januar 2025 einsetzbar sein wird. Das Problem des mangelnden Wohnraumes muss man mit vielen unterschiedlichen Maßnahmen angehen.

Zu den Messzahlen möchte ich noch einen Punkt ergänzen: Es ist vorhin schon einmal die Frage aufgeworfen worden, ob die Hebesätze in den Gemeinden gesenkt werden müssen. Wir haben genau die umgekehrte Befürchtung: Wir glauben, dass wir wegen der stark verkleinerten bundesweiten Messzahl, in der Mehrzahl der Gemeinden die Hebesätze werden anheben müssen, nur um den Status Quo der Einnahmen zu halten. Deshalb haben wir den Vorschlag unterbreitet, eine Revisionsklausel vorzusehen und nach dem Ergebnis der Hauptfeststellung zu überprüfen, wie man die Messzahl entsprechend definiert.

Vorsitzende **Bettina Stark-Watzinger**: Vielen Dank. Wir haben heute ein wichtiges Thema diskutiert, das alle föderalen Ebenen in unserem Land sowie Mieter, Vermieter und die Wohnungswirtschaft betrifft. Herzlichen Dank an die Expertinnen und Experten, dass Sie uns Ihre Sicht der Dinge und Ihre Erkenntnisse mitgeteilt haben, die wir jetzt in die weiteren Beratungen mitnehmen. Herzlicher Dank an alle für diese Anhörung!

Schluss der Sitzung: 17:14 Uhr

Bettina Stark-Watzinger, MdB
Vorsitzende



- Anlagenverzeichnis -

- Anlage 1:** Stellungnahme des Bundes der Steuerzahler Deutschland e. V.
- Anlage 2:** Stellungnahme der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände
- Anlage 3:** Stellungnahme des Deutschen Steuerberaterverbandes e. V.
- Anlage 4:** Stellungnahme des Deutschen Institutes für Wirtschaftsforschung e. V. (DIW Berlin)
- Anlage 5:** Stellungnahme des Deutschen Industrie- und Handelskammertages e. V. (DIHK)
- Anlage 6:** Stellungnahme des Bundesverbandes deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e. V. (GdW)
- Anlage 7:** Stellungnahme von Haus & Grund Deutschland – Zentralverband der Deutschen Haus-, Wohnungs- und Grundeigentümer e. V.
- Anlage 8:** Stellungnahme von Frau Prof. Dr. Johanna Hey,
Universität zu Köln
- Anlage 9:** Stellungnahme des Leibniz-Institutes für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V. (ifo Institut)
- Anlage 10:** Stellungnahme von Herrn Prof. Dr. Lorenz J. Jarass,
Hochschule RheinMain Wiesbaden
- Anlage 11:** Stellungnahme von Herrn Prof. Dr. Gregor Kirchhof, LL.M.
Universität Augsburg
- Anlage 12:** Stellungnahme von Herrn Prof. Dr. Dirk Löhr, MBA,
Hochschule Trier
- Anlage 13:** Stellungnahme des Netzwerkes Steuergerechtigkeit
c/o WEED – Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung e. V.
- Anlage 14:** Stellungnahme der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di)
- Anlage 15:** Stellungnahme von Herrn Prof. Dr. Joachim Wieland, LL.M.,
Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer



Bund der Steuerzahler Deutschland e.V.

10117 Berlin, Reinhardtstraße 52, ☎ 030 / 25 93 96 0

Öffentliche Anhörung zu den Gesetzentwürfen der Fraktionen CDU/CSU und SPD sowie den Anträgen der Fraktionen AfD, FDP und DIE LINKE. zur Reform der Grundsteuer; BT-Drs. 19/11085, BT-Drs. 19/11086, BT-Drs. 19/11125, BT-Drs. 19/11144 und BT-Drs. 19/7980

Vorbemerkungen

Wohnen muss bezahlbar bleiben! Um dieser Forderung, die gleichermaßen von den Bürgern und der Politik erhoben wird, gerecht zu werden, darf das Wohnen nicht durch höhere Grundsteuern zusätzlich belastet werden. Dieses Ziel erkennt auch der Gesetzgeber an und will den Kommunen die Einnahmen aus der Grundsteuer sichern, gleichzeitig die Bürger aber nicht strukturell mehr belasten. Dabei sind die Grundsteuereinnahmen von künftig knapp 15 Milliarden Euro weder für die Kommunen noch für die Steuerzahler unbedeutend, zumal sie jährlich wiederkehrend und damit zeitlich unbegrenzt anfallen. Neben der finanziellen Belastung für Bürger und Betriebe stellt sich die Herausforderung, dass rund 36 Millionen Einheiten neu bewertet werden müssen. Aus dem Zusammenspiel der beiden Aspekte, also einerseits der Steuerbelastung des Wohnens und der Administrierbarkeit der Steuer in einem Massenverfahren andererseits, hatte sich der Bund der Steuerzahler stets für ein möglichst einfaches Bewertungsmodell ausgesprochen, wobei schlicht die Grundstücks- sowie die Gebäudeflächen im Vordergrund stehen sollten. Beim nun vom Bundesgesetzgeber vorgelegten Standardmodell handelt es sich hingegen um ein wertabhängiges Modell, bei dem der Ertrags- bzw. Sachwert einer Immobilie mit enormen Aufwand zu ermitteln ist und die Grundsteuer automatisch bei Wertsteigerungen mitsteigt. Insoweit begrüßen wir die Möglichkeit der Länder, von diesem Standardmodell abweichen zu können. Auch wenn die **Öffnungsklausel** nicht Gegenstand der hier vorliegenden Gesetzentwürfe bzw. Anträge ist, spielt sie beim Länderfinanzausgleich eine wesentliche Rolle. Aus unserer Sicht darf für die Bundesländer, die eigenständige Bewertungsregeln schaffen, kein Nachteil entstehen. So halten wir es nicht für zielführend, wenn die abweichenden Länder für den Länderfinanzausgleich eine aufwendige Schattenrechnung nach dem Bundesmodell vornehmen müssten. Ungeklärt ist auch, wie sich Eingriffe der Bundesländer in die Bemessungsgrundlage – etwa über einen Mietendeckel – im Rahmen des Länderfinanzausgleichs bei den anderen Ländern auswirken dürfen. Aus unserer Sicht müsste daher bereits im Rahmen dieses Gesetzes flankierend geklärt werden, welche Ersatzberechnungsgrundlage in diesen Fällen für den Länderfinanzausgleich heranzuziehen ist.

Um das vom Gesetzgeber ausgegebene Ziel der **Belastungsneutralität** zu erreichen, sind Maßnahmen erforderlich, die auch die Kommunen einbeziehen. Letztlich hängt die Höhe der Grundsteuer-

belastung entscheidend davon ab, welchen Hebesatz die Gemeinden festlegen. Aufgrund der Wertsteigerungen der Grundstücke in den zurückliegenden Jahren muss damit gerechnet werden, dass die Grundsteuerbemessungsgrundlage beim Standardmodell deutlich steigt, weil in die Bewertung Bodenrichtwerte und Nettokaltmieten eingehen. Deshalb müssten die Gemeinden ihre Hebesätze entsprechend senken, um eine strukturelle Mehrbelastung der Bürger zu vermeiden. Wir empfehlen, begleitend zur neuen Bewertung für alle Kommunen angepasste Hebesätze zu veröffentlichen, mit denen die Kommunen keine Mehreinnahmen erzielen. Solche Überlegungen gab es bereits in Hessen. Diese veröffentlichten Hebesätze können dann als Orientierungshilfe für die Kommunalvertreter, aber auch für die Bürger dienen, um ggf. eine Senkung des bisherigen Hebesatzes einzufordern und damit das Ziel des Gesetzgebers, strukturelle Grundsteuererhöhungen zu vermeiden, zu erreichen.

Unabhängig davon, ob das Aufkommen innerhalb der Kommune stabil bleibt, wird es künftig bei der individuellen Grundsteuerbelastung Änderungen geben. Der Gesetzentwurf begründet dies sehr kurz damit, dass es sich um das Ergebnis der jahrzehntelangen Aussetzung der Hauptfeststellungen handele. Dies dürfte für die betroffenen Steuerzahler jedoch kaum befriedigend sein. Wir bedauern, dass seitens der Finanzverwaltung bislang nur wenige **Berechnungsbeispiel** zum Standardmodell veröffentlicht wurden, um die Verschiebungen aufzuzeigen. Um eine ausgewogene politische Diskussion zu ermöglichen und die Bevölkerung in ausreichendem Maße einzubeziehen, wären deutlich mehr Beispiele erforderlich gewesen. Diese Lücke wurde von verschiedenen Verbänden – u. a. dem Bund der Steuerzahler, der anhand von Grundstücksdaten seiner Mitglieder Berechnungen vornahm – als auch durch Fachveröffentlichungen geschlossen. Unsere Berechnungen zeigen, wie stark im Einzelfall die Hebesätze sinken müssten, um die Steuer im Einzelfall konstant zu halten (Anlage 1).

Grundlage für die anstehende Reform sind die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts vom 10. April 2018 (1 BvL 11/14 u. a.). Dabei billigt das Gericht dem Gesetzgeber bei der Ausgestaltung der neuen Bewertungsregeln einen großen Spielraum zu, solange sie geeignet sind, den **Belastungsgrund** der Steuer zu erfassen und die Relation der Wirtschaftsgüter realitätsgerecht abbilden (1. Leitsatz der Entscheidungen). Dementsprechend ist der Gesetzgeber zunächst verpflichtet, einen Belastungsgrund für die Grundsteuer zu benennen, um daran ausgerichtet die Bewertungsregeln festzulegen. Dem wird das Gesetz aus unserer Sicht nicht gerecht. In der Begründung wird zunächst eingeräumt, dass die Grundsteuer nicht an die subjektive Leistungsfähigkeit des Steuerzahlers anknüpft, gleichwohl wird wiederholt auf das Leistungsfähigkeitsprinzip verwiesen, um eine wertorientierte Bemessungsgrundlage zu rechtfertigen. Auslöser für die Leistungsfähigkeit soll der Grundbesitz selbst sein und nicht das Einkommen oder der Familienstand des Steuerzahlers. Letztlich wird das Objekt zum Anknüpfungspunkt der Leistungsfähigkeit. Dass ist insoweit irreführend, als in einem Haus in guter Lage eine einkommensschwachen Witwe mit einer hohen Grundsteuer belastet wird, während ein Jungakademiker mit gutem Einkommen, der noch in seiner Studenten-WG bei einer kommunalen Wohnungsgesellschaft lebt, deutlich weniger Steuern zahlt. Zweck der Grundsteuer ist aus unserer Sicht aber nicht, den Ertrag des Objekts oder die Leistungsfähigkeit des Bewohners zu besteuern – das regelt die Einkommensteuer, sondern die kommunalen Leistungen abzugelten, die die Gemeinde allen Bürgern gleichermaßen zur Verfügung stellt. Die Bezugnahme auf

das Leistungsfähigkeitsprinzip scheint daher unzutreffend, um die Objekt-Steuer zu rechtfertigen. Abschließen möchten wir unsere Vorbemerkungen mit einem Hinweis auf den **Aufwand**. Der Gesetzentwurf geht selbst von immensen Aufwand für Bürger und Verwaltung aus. Hinzukommt die Parallelstruktur zwischen dem alten und dem neuen Recht bis Ende 2024. Insbesondere in der Übergangszeit und bei einer neuen Hauptfeststellung wird es zu einem erheblichen Personalbedarf kommen. Bislang ist nicht klar, wie die Finanzverwaltung diesen vorübergehenden Stellenmehrbedarf mit qualifiziertem Personal auffangen will, ohne dauerhaft (dann unnötige) Stellen zu schaffen. Unter Berücksichtigung der aktuellen Erkenntnisse zum Stand der Umsetzung wird man wohl von einem noch nicht absehbaren Kostenrisiko für Bürger, Unternehmen und Verwaltung sprechen müssen. Aus diesem Grund wird nochmal auf die Vorzüge eines einfachen Flächenmodells hingewiesen, das mit einem deutlich geringen Verwaltungsaufwand verbunden wäre. Letztlich müssen Kosten und Aufwand der Steuererhebung in einem vernünftigen Verhältnis zu den Einnahmen stehen.

Nachfolgend möchten wir auf Änderungen im Detail sowie auf die ergänzenden Anträge der Fraktionen eingehen.

Gesetzentwurf zur Reform des Grundsteuer- und Bewertungsrechts

Kern des Gesetzentwurfs ist eine wertabhängige Bemessung, wobei aus Vereinfachungsgründen auf Pauschalierungen zurückgegriffen wird. Grundsätzlich begrüßen wir diesen Vereinfachungsgedanken, stellen jedoch fest, dass die **Vereinfachung oft zu Lasten der Steuerzahler** geht. So werden bestimmte wertmildernde Umstände – z. B. Baumängel, Denkmalaufgaben, unbedeutende Bebauungen etc. – gar nicht mehr berücksichtigt. Auch der schlichte Rückgriff auf die Bodenrichtwerte ist aus unserer Sicht problematisch. Wie wir nachfolgend aufzeigen, sollten **korrigierte Bodenrichtwerte** Basis der Bewertung sein. Dazu könnte z. B. der Vorschlag aus Hamburg herangezogen werden, einen Durchschnitt aus mehreren Jahren zu bilden. Die typisierte Bewertung muss zudem dort ihre Grenzen haben, wo der gesetzlich ermittelte Grundsteuerwert schlichtweg nicht dem Verkehrswert entspricht. Bei besonderen objektbezogenen Wertminderungen muss der Nachweis des geringen Wertes möglich sein (**Escape-Klausel**). Wir halten daher – neben den bereits zuvor aufgezeigten grundsätzlichen Aspekten – auch Nachbesserungen im Detail für erforderlich.

Teil A (Allgemeines)

§ 222 BewG-neu: Wertfortschreibungen

Eine Wertfortschreibung ist vorzunehmen, wenn sich der Wert des Grundstücks von dem zuletzt festgestellten Wert in bestimmtem Umfang nach oben oder unten verändert. Bislang gelten für die Abweichung nach unten und nach oben unterschiedliche Grenzen. Dabei lagen die Wertgrenzen u. a. bei 500 DM bzw. 5.000 DM, sodass zugunsten der Bürger bereits kleinere Änderungen berücksichtigt wurden, während zu ihren Lasten erst stärkere Änderungen ausschlugen. Künftig soll eine Wertfortschreibung bei Wertabweichungen von einheitlich 15.000 Euro erfolgen.

Zunächst begrüßen wir die deutliche Anhebung der Wertgrenze, da durch die Neubewertung der

Grundstücke auch deren Werte deutlich ansteigen werden und nicht jede geringfügige Wertveränderung zu einer Fortschreibung führen soll. Laut der Gesetzesbegründung wurde die Änderungsgrenze von 15.000 Euro herangezogen, weil dies durchschnittlich einer Grundsteuerdifferenz von 20 Euro entspricht und damit den Gedanken der Kleinbetragsverordnung aufgreift. Diese differenziert jedoch danach, ob die Änderung zugunsten der Steuerzahler (10 Euro) oder zulasten der Steuerzahler (25 Euro) erfolgt. Aus unserer Sicht sollte eine Differenzierung auch bei der Wertfortschreibung erhalten bleiben. Dies entspricht dem Grundgedanken des historischen Gesetzgebers und auch der Kleinbetragsverordnung. Da die Wertermittlung künftig automationsgestützt erfolgen soll, ist es sicherlich ohne großen Aufwand möglich, danach auszuwählen, ob der Grundstückswert gestiegen oder gefallen ist. Insoweit überzeugt die Gesetzesbegründung nicht, die allein auf den Vereinfachungsgedanken abstellt. Letztlich sollte die steuerzahlerfreundliche Regelung beibehalten werden, die nach Werterhöhung/Wertminderung differenziert.

§ 228 Abs. 6 BewG-neu: Elektronische Anzeigepflicht

Gemäß § 228 Abs. 6 BewG-neu sollen die Steuererklärungen und Anzeigen elektronisch an das Finanzamt übermittelt werden. In Härtefällen ist die Abgabe einer Papiererklärung möglich, wozu der Gesetzentwurf auf § 150 Abs. 8 AO verweist.

Um die Neubewertung der Grundstücke vorzunehmen, müssen für rund 36 Millionen Einheiten Steuererklärungen abgegeben werden. Darunter werden auch viele Eigentümer bzw. Erbbauberechtigte sein, die nicht über Computerkenntnisse verfügen. In der Gesetzesbegründung wird aufgeführt, dass auf Antrag eine Befreiung von der elektronischen Abgabepflicht möglich ist und eine großzügige Verwaltungspraxis gelten soll. Leider findet sich dies nicht im Gesetz. Hier ist lediglich darauf hingewiesen, dass für die Entscheidung über den Antrag § 150 Abs. 8 AO gilt. Dies erweckt den Eindruck, dass die Abgabe einer Papiererklärung nicht automatisch als konkludenter Härtefallantrag gilt, sondern erst ein gesonderter Antrag gestellt werden muss und nach Verbescheidung eine Papiererklärung abgegeben werden darf. Wir regen daher an, hier klarzustellen, dass die Abgabe einer Papiererklärung als Härtefallantrag gilt und dann im Regelfall die Gründe des § 150 Abs. 8 AO als erfüllt zu unterstellen sind.

§ 229 Abs. 2 BewG-neu: Mitwirkung/Unverletzlichkeit der Wohnung

Wie bereits § 29 Abs. 2 BewG ermöglicht § 229 Abs. 2 BewG-neu den Amtsträgern das Betreten von Grundstücken und Räumen zur Durchführung von Feststellungen. Art. 13 GG wird insoweit eingeschränkt.

Bereits nach geltendem Recht läuft diese Regelung leer. Denn gemäß Art. 13 Abs. 7 GG und § 99 Abs. 1 S. 3 AO dürfen Wohnräume gegen den Willen des Inhabers nur zur Verhütung dringender Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung betreten werden. Diese Voraussetzung ist bei der Vorbereitung und Durchführung von Feststellungen zu Zwecken der Grundsteuerberechnung regelmäßig nicht erfüllt. Insoweit sollte die bisherige Regel nicht in das neue reformierte Gesetz übernommen werden. Zumal die Bewertung nun anhand zahlreicher pauschalierter Parameter erfolgen soll.

Teil B (Land- und forstwirtschaftliches Vermögen)

§ 232 Abs. 4 BewG-neu: Wohnteil bei landwirtschaftlicher Nutzung

Anders als bisher werden Gebäude, die zu Wohnzwecken dienen, der Grundsteuer B zugeordnet. Folglich umfasst der Betrieb der Land- und Forstwirtschaft künftig nicht mehr die Wohngebäude, den dazugehörigen Grund- und Boden sowie Gärten und Stellplätze. Ausweislich der Gesetzesbegründung verlagert sich infolge der Einbeziehung der Wohngebäude bei land- und forstwirtschaftlichen Betrieben in die Grundsteuer B ein jährliches Aufkommen von rund 100 Millionen Euro von der Grundsteuer A in die Grundsteuer B.

Bislang wurden bei den Wohngebäuden im Zusammenhang mit land- und forstwirtschaftlichen Flächen besondere Abschläge gewährt (§ 47 BewG). Dies ist der zumeist besonderen Lage der Grundstücke – außerhalb oder entfernt von Ortschaften – und eventueller Emissionen aus der nahen landwirtschaftlichen Nutzung geschuldet. Wir bitten sicherzustellen, dass diese Besonderheiten auch künftig mindernd bei der Bewertung dieser Wohngrundstücke berücksichtigt werden, auch wenn grundsätzlich die Bewertungsmaßstäbe für bebaute Grundstücke gelten.

§ 233 Abs. 2 BewG-neu: Zweckänderung bei bisher land- und forstwirtschaftlich genutzten Grundvermögen

Land- und forstwirtschaftliche Flächen sind der Grundsteuer B zuzuordnen, wenn anzunehmen ist, dass sie innerhalb eines Zeitraums von sieben Jahren anderen Zwecken dienen werden. Bislang war im Gesetz keine verbindliche Zeitangabe festgehalten (§ 69 Abs. 1 BewG).

Ist wahrscheinlich, dass eine land- bzw. forstwirtschaftliche Fläche in absehbarer Zeit anderen Zwecken dient, soll diese gleich der Grundsteuer B zugeordnet werden. Die Rechtsprechung hat zur Definition des Begriffs „absehbare Zeit“ auf einen Hauptfeststellungszeitraum abgestellt. Allerdings lag dieser bislang bei sechs Jahren und wird nun auf sieben Jahre ausgeweitet. Damit verlängert sich der Prognosezeitraum um ein weiteres Jahr. Unter Umständen wird ein landwirtschaftliches Grundstück daher bereits viele Jahre im Voraus steuerlich als bebaubares Grundstück behandelt, obwohl die Bebauung noch gar nicht möglich ist. Dies würde dazu führen, dass tatsächlich land- und forstwirtschaftlich genutzte Flächen für steuerliche Zwecke wie Bauland erfasst werden, was zu einer deutlich höheren Grundsteuer führen kann. Gerade beim Ausweis neuer Bauflächen gibt es erfahrungsgemäß langjährige Auseinandersetzungen, sodass Prognosen, wann tatsächlich eine Bebaubarkeit vorliegt, schwer möglich sind. Um die Entwicklung des Grundstücks mit einiger Sicherheit beurteilen zu können, sollte der Prognosezeitraum kürzer als sieben Jahre sein. Aufgrund des elektronischen Datenaustausches zwischen den Behörden und der geplanten EDV-technischen Ermittlung der Grundsteuer sind Änderungen auch innerhalb eines Hauptfeststellungszeitpunktes leichter möglich, sodass nicht bereits zum Beginn der Hauptfeststellung eine verbindliche Feststellung über eine noch unsichere Entwicklung getroffen werden muss.

Teil C (Grundvermögen)

Nach dem Gesetzentwurf wird der Grundsteuerwert für unbebaute Grundstücke aus der Multiplikation von Fläche und Bodenrichtwert ermittelt. Bei bebauten Grundstücken erfolgt eine Bewertung im Ertragswertverfahren. Dabei ist u. a. die Restnutzungsdauer des Gebäudes und die Lage des Grundstücks entscheidend.

Erste Berechnungen zeigen, dass bei Altbauten die Grundstückswerte meist niedriger sein werden als bei Neubauten, denn bei Neubauten werden wegen der längeren Restnutzungsdauer des Gebäudes die Reinerträge deutlich höher ausfallen, während der Bodenwert weniger Bedeutung hat. Bei Altbauten auf großen Grundstücken in teuren Lagen kann ein Neubau hingegen günstiger bewertet sein. Denn bei Altbauten geht ein größerer Teil des Bodenwertes in die Berechnung ein, was bei guten Lagen dann zu einem höheren Grundsteuerwert führt (vgl. etwa am Beispiel von Wiesbaden, *Jarass/Trautvetter*, BB 2019, 1751 ff.). Dies dürfte bei den Bürgern zu großem Unmut führen. So müssen Nachbarn mit ähnlich großen Grundstücken in gleicher Lage – allein wegen des Alters ihrer Immobilie – eine unterschiedlich hohe Grundsteuer zahlen, obwohl alle die gleichen kommunalen Leistungen erhalten. In Ballungsräumen ist es Wohnungssuchenden meist egal, ob sie eine Wohnung in einem Neu- oder Altbau beziehen, hauptsächlich geht es ihnen darum, überhaupt eine Wohnung zu finden. Dann wird das Unverständnis jedoch hoch sein, wenn für eine Wohnung in einem älteren Haus eine höhere Grundsteuer anfällt als für eine vergleichbare Wohnung in einem Neubau. Auch wenn diese Aspekte im Standardmodell systemimmanent sein mögen, in der Praxis werden diese Verwerfungen Unverständnis und ggf. neuerlichen Klagen hervorrufen. Sollte der Gesetzgeber beim Ertragswertmodell bleiben wollen, halten wir zumindest Nachbesserungen an einigen Regeln für erforderlich, um das erhebliche Auseinanderfallen der Grundstückswerte für ähnliche Immobilien zu vermeiden.

§ 246 Abs. 1 BewG-neu: Gebäude von untergeordneter Bedeutung

Bislang galten Grundstücke, deren Zweckbestimmung und Wert gegenüber dem Wert des Grund- und Boden unbedeutend waren, als unbebaut (§ 72 abs. 2 BewG). Diese Regelung soll aus Gründen der Gleichmäßigkeit der Besteuerung nicht in das neue Bewertungsgesetz übernommen wird.

Wir bedauern, dass die schon seit den 1930-iger Jahren geltende Regelung (damals BewDV) nicht übernommen wird. Damit werden geringwertige Garten- und Wochenendhäuser z. B. auf großen Grundstücken berücksichtigt, obwohl die Gebäude meist nicht ins Gewicht fallen. Aus unserer Sicht tut eine Aufwertung solcher Grundstücke von den unbebauten zu den bebauten Grundstücken nicht Not, sondern verursacht nur Aufwand. Denn auch für diese Gebäude muss regelmäßig ein exakter Ertragswert ermittelt werden.

§ 247 Abs. 1 BewG-neu: Bewertung unbebauter Grundstücke/Bodenrichtwert

Der Wert eines unbebauten Grundstücks ermittelt sich regelmäßig aus dem Fläche multipliziert mit dem Bodenrichtwert. Dabei sind die Bodenrichtwert von den Gutachterausschüssen festzustellen.

Die Bodenrichtwertermittlung für steuerliche Zwecke hat bereits mit der Erbschaftsteuerreform 2008 erheblich an Bedeutung gewonnen. Auch hier wird auf die Bodenrichtwerte zurückgegriffen.

Grundsätzlich halten wir es daher für sachgemäß, diese auch für Zwecke der Grundsteuer heranzuziehen, um einen einheitlichen Bewertungsmaßstab im Steuerrecht zu verankern. Die Übernahme der vom Gutachterausschuss abgeleiteten Bodenrichtwerte ohne eigene Überprüfung ist jedoch nicht unproblematisch, denn durch die Vielzahl der Gutachterausschüsse werden unterschiedliche Maßstäbe angelegt. Allein die Anzahl der Gutachterausschüsse in den einzelnen Bundesländern lässt Abweichungen in der Bewertung erahnen. So stellen zum Beispiel manche Gutachterausschüsse die Bodenrichtwerte mit Blick auf die wertrelevante Geschossflächenzahl normiert dar, manche nicht. Einige Gutachterausschüsse haben sehr engmaschige Bodenrichtwertzonen, andere nicht. Positiv anzumerken ist in diesem Zusammenhang, dass im Rahmen des Gesetzes § 10 Abs. 3 ImmoWertV geändert werden soll, sodass in den Richtwertzonen lagebedingte Wertunterschiede zwischen der Mehrzahl der Grundstücke und dem jeweiligen Bodenrichtwertgrundstück nicht mehr als +/- 30 Prozent betragen. Insgesamt bedarf es aus unserer Sicht aber einer weitaus stärkeren Vereinheitlichung. Scheitert eine solche Vereinheitlichung, steht der Rückgriff auf die Bodenrichtwerte – als eine wichtige Größe des neuen Ertragswertverfahrens – in Frage. Zur Verbesserung der Qualität regen wir an, den Arbeitskreis der Oberen Gutachterausschüsse weitergehende fachliche Befugnisse zu erteilen. Dies wäre auf Basis einer Änderung der entsprechenden Bund-Länder-Verwaltungsvereinbarung oder des Baugesetzbuches möglich. Spätestens im Zuge der geplanten Evaluierung muss die Vergleichbarkeit der Arbeit der Gutachterausschüsse überprüft werden.

Anzahl der Gutachterausschüsse nach Bundesländern			
<i>(Stand 2015, Quelle: AK OGA)</i>			
Baden-Württemberg	910	Niedersachsen	9
Bayern	96	Nordrhein-Westfalen	77
Berlin	1	Rheinland-Pfalz	12
Brandenburg	16	Saarland	7
Bremen	2	Sachsen	13
Hamburg	1	Sachsen-Anhalt	1
Hessen	45	Schleswig-Holstein	15
Mecklenburg-Vorp.	8	Thüringen	9

Grundlegend ist aus unserer Sicht auch ein zweiter Punkt: Bei den Bodenrichtwerten sollte ein dämpfender Faktor eingeführt werden. Denn gemäß § 266 Abs. 1 BewG-neu findet die erste Hauptfeststellung auf den 1. Januar 2022 statt und zeigt somit nur eine Momentaufnahme, die dann aber Maßstab für den gesamten Hauptfeststellungszeitpunkt ist. In Metropolregionen und in Großstädten kann es jedoch kurzfristig zu einer stark überdurchschnittlichen Wertentwicklung kommen. Umgekehrt kann in ländlichen Regionen, wo nur wenige Transaktionen durchgeführt werden, aufgrund der Momentaufnahme ebenfalls kein repräsentatives Bild entstehen. Zieht man nur die aktuellen Bodenrichtwerte heran, kann das zu einem verzerrten Wert führen. Um diesen Effekt zu vermeiden, könnte ein längerer Betrachtungszeitraum von z. B. einer Hauptfeststellungsperiode (= sieben Jahren) angesetzt werden und so ein Mittelwert aus mehreren Jahren errechnet werden. Ebenfalls möglich wäre, einen pauschalen Bewertungsabschlag zu gewähren. Ein solcher Abschlag ist dem Bewertungsrecht nicht fremd, denn aktuell ist in § 145 Abs. 3 BewG ein Abschlag von 20 Prozent auf den Bodenrichtwert vorgesehen. Dies erfolgt um wertmindernde Umstände des zu bewertenden Grundstücks abzugelten, wie zum Beispiel Lärm, Rauch, Staub, Geruchsbelästigungen, ein ungünstiger Grundstückszuschnitt, eine Eck- oder Hanglage bzw. Altlasten. Aus unserer Sicht können

dadurch viele Streitigkeiten mit den Steuerzahlern vermieden werden und zugleich die Akzeptanz der Neubewertung erhöht werden. Deshalb sollte unbedingt ein dämpfender Faktor in die Bewertung einbezogen, entweder über einen pauschalen Abschlag oder eine langfristige Entwicklung der Bodenrichtwerte.

§ 253 BewG-neu: Berücksichtigung objektspezifischer Merkmale/Escape-Klausel

Reine Wohngrundstücke werden mit dem sog. Ertragswertverfahren bewertet. Dazu wird pauschal der marktübliche erzielbare Ertrag ermittelt. Abweichungen von diesem pauschalen Wert werden nicht berücksichtigt.

Unter Umständen können im Einzelfall – z. B. bei einem überdurchschnittlichen Erhaltungsaufwand etwa bei Baudenkmalen, erheblichen Baumängeln oder Bauschäden – größere Abweichungen zu den pauschal ermittelten Werten vorliegen, die im Einzelfall aber einen durchaus erheblichen Einfluss auf den Verkehrswert haben können. In § 8 Abs. 3 ImmoWertV werden diese „besondere objektspezifische Grundstücksmerkmale“ berücksichtigt. Für Zwecke der Grundsteuer ist der Nachweis einer deutlichen Abweichung zwischen Grundsteuer- und Verkehrswert hingegen nicht vorgesehen. Wir halten daher die Einführung einer sog. Escape-Klausel für sinnvoll. Dies ist vor allem vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlichen Vorgabe, wonach die Relation der Wirtschaftsgüter auch untereinander realitätsgerecht sein muss, ein wichtiger Punkt. Wird dem Grundstück ein deutlich über der Wirklichkeit liegender Grundsteuerwert zugeordnet, wird die verfassungsrechtliche Vorgabe nicht eingehalten. Die typisierte Bewertung muss also dort ihre Grenzen haben, wo der gesetzlich ermittelte Grundsteuerwert schlichtweg nicht dem Verkehrswert entspricht. Aus Vereinfachungsgründen könnte eine Schwelle festgelegt werden, ab wann die Abweichung zwischen Grundsteuer und Verkehrswert relevant ist, sodass nur größere Abweichungen aufgefangen werden.

§ 253 Abs. 2 BewG-neu: Bestimmung der Restnutzungsdauer

Ein wesentlicher Faktor für die Bewertung ist die Restnutzungsdauer des Gebäudes. Ausweislich der Gesetzesbegründung kann, z. B. bei Kernsanierungen, eine Verlängerung der Restnutzungsdauer vorliegen. Konkrete Bestimmungen enthält der Gesetzentwurf jedoch nicht.

Um einheitliche Standards festzulegen, wie die Restnutzungsdauer bestimmt wird, sollten zumindest untergesetzliche Regelungen aufzeigen, wann eine Verlängerung der Restnutzungsdauer z. B. bei Umbauten, Anbauten und Aufstockungen angenommen wird. Aus unserer Sicht kann nicht schon jede größere Modernisierungsmaßnahme zu einer verlängerten Nutzungsdauer führen.

§ 254 BewG-neu: Monatliche Nettokaltmieten

Bei Wohngebäuden soll der jährliche Rohertrag anhand einer durchschnittlichen Nettokaltmiete pro Quadratmeter ermittelt werden. Dabei wird auf den Mikrozensus des statistischen Bundesamtes zurückgegriffen.

Wir begrüßen, dass nun zumindest auf Durchschnittsmieten zurückgegriffen werden soll. Frühere

Vorschläge verlangten die Angabe der tatsächlichen Miete, was zu einem deutlich höheren Aufwand für die Eigentümer und die Verwaltung geführt hätte. Zur Berechnung sind die entsprechenden Angaben künftig der Anlage 39 zu entnehmen. Überraschend sind dabei allerdings die Angaben zu den Nettokaltmieten. So zeichnen sich große westdeutsche Bundesländer teils durch niedrigere Kaltmieten gegenüber den neuen Bundesländern aus. Es wäre hilfreich in der Gesetzesbegründung dazu eine Erklärung zu ergänzen.

§ 256 BewG-neu: Liegenschaftszinssätze

Mit dem Liegenschaftszinssatz soll die Renditeerwartung für die jeweilige Grundstücksart pauschal wiedergegeben werden. Bei Ein- und Zweifamilienhäusern ist der Liegenschaftszinssatz niedriger, was zu einem höheren Vervielfältiger und damit höheren Wert führt. Bei Miethäusern ist der Liegenschaftszinssatz hingegen höher und der Grundstückswert damit tendenziell niedriger. Bei Ein- und Zweifamilienhäusern sowie bei Eigentumswohnungen mit hohen Bodenrichtwerten wird zusätzlich ein höherer Vervielfältiger angesetzt. Bei Mietwohngrundstücken erfolgt hingegen auch bei teuren Lagen kein Zuschlag.

Der zunächst unscheinbare Liegenschaftszinssatz hat auf die Bewertung entscheidenden Einfluss. Je niedriger der Liegenschaftszins, desto höher ist der Vervielfältiger, sodass der Wert des Grundstücks steigt. Dies hat zur Folge, dass Ein- und Zweifamilienhäuser und Eigentumswohnungen in guten Lagen – neben dem ohnehin höheren Bodenrichtwert – durch den zusätzlich erhöhten Vervielfältiger nochmals höher bewertet werden. Dies unabhängig davon, ob die Immobilien selbst bewohnt oder vermietet wird. Nicht aufgeteilte Mietshäuser werden hingegen generell niedriger und ohne Zuschlag für teure Lagen bewertet. Auch dabei spielt es keine Rolle, ob die Wohnungen durch den Eigentümer genutzt werden. Dies führt zu dem Ergebnis, dass der Wert für ein Einfamilienhaus in derselben Wohnlage deutlich höher sein kann als für eine vergleichbare Wohnung in einem Mietshaus.

Beispiel: Bei einem neuen Einfamilienhaus (ohne Zuschlag) beträgt der Vervielfältiger 34,45 bei einer neu gebauten Wohnung in einem Mehrfamilienhaus mit mehr als 6 Wohnungen hingegen nur 21,57 und damit ein Drittel weniger. Liegen die Wohnräume auf einem Grundstück mit einem Quadratmeterpreis von mehr als 1.500 Euro/qm, verzerrt sich das Bild weiter. Denn schlägt beim Einfamilienhaus der Vervielfältiger mit 46,41 zu Buche, während er beim Mehrfamilienhaus bei 21,57 bleibt und damit weniger als die Hälfte beträgt.

Da Ein- und Zweifamilienhäuser sowie Eigentumswohnungen ohnehin durch einen niedrigen Liegenschaftszins höher bewertet werden als Mietshäuser, sollten aus unserer Sicht zumindest die zusätzlichen Wert-Berechnungsregeln entfallen.

§ 257 BewG-neu: Abzinsungsfaktor

Der Ertrag des Bodens wird während der Nutzungsdauer bereits durch die Nettokaltmieten berücksichtigt, sodass zur Vermeidung einer doppelten Erfassung des Bodenwertes eine Abzinsung erfolgt. Dabei wird der Abzinsungsfaktor in Abhängigkeit der Restnutzungsdauer und des Liegenschaftszinssatzes festgelegt.

Auch bei diesem Faktor werden Wohnungen in nicht aufgeteilten Mietshäusern deutlich günstiger bewertet als Ein- und Zweifamilienhäuser sowie Eigentumswohnungen. Damit können trotz gleicher Grundstücksfläche und unabhängig von der Wohnfläche für Ein- und Zweifamilienhäuser und Eigentumswohnungen deutlich höhere Grundsteuerwerte entstehen. Auch hier sollte die geplante Benachteiligung überprüft werden. Letztlich mag ein höherer Wert für Ein- und Zweifamilienhäusern im Lichte des Ertragswertverfahrens konsequent sein, überzeichnen dürfen die Werte aber nicht. Unklar bleibt, warum Eigentumswohnungen (ggf. in großen Wohnobjekten) stets höher bewertet werden, als Wohnungen in nicht aufgeteilten Häusern. Insgesamt dürfte die höhere Bewertung von Ein- und Zweifamilienhäusern sowie Eigentumswohnungen auch ein falsches Signal an die Bürger setzen. Denn Ziel des Gesetzgebers ist, dass die Bürger z. B. zur Altersvorsorge Immobilien anschaffen. Dies wird einerseits z. B. mit dem Baukindergeld gefördert, dann aber bei der Grundsteuer nachteilig bewertet.

Änderung weiterer Gesetzes

Änderung des Grundsteuergesetzes

§ 15 Abs. 2 bis 4 GrStG-neu: Besondere Steuermesszahl für Wohnungsbaugesellschaften

Für Wohngrundstücke wird die Steuermesszahl um 25 Prozent ermäßigt, wenn für das Grundstück eine Förderung nach dem Wohnraumförderungsgesetz des Bundes oder Länder vorliegen oder das Grundstück einer städtischen oder gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaft bzw. Genossenschaft zuzurechnen ist.

Wir können das Ziel des Gesetzgebers nachvollziehen, Anreize für die Schaffung und die Beibehaltung günstigen Wohnraums zu setzen. Das in § 15 Abs. 2 bis 4 BewG-neu gewählte Mittel dürfte jedoch verfassungsrechtlich nicht haltbar sein. Die ermäßigte Steuermesszahl wird allein aufgrund der Rechtsform bzw. der an der Wohnungsgesellschaft beteiligten Gesellschafter gewährt – unabhängig davon, ob für diese Wohnungen tatsächlich eine günstige Miete verlangt wird. Im Umkehrschluss werden alle anderen Vermieter und deren Mieter benachteiligt, selbst wenn diese eine günstigere Miete zahlen. Insbesondere Kleinvermieter, die einen persönlichen Bezug zu ihren Mietern haben, rufen häufig günstigere Mieten auf als professionelle Wohnungsbaugesellschaften. Die vorgesehene Grundsteuervergünstigung ist daher aus unserer Sicht nicht gerechtfertigt. Statt angreifbare Ausnahmetatbestände einzurichten, sollte die Steuermesszahl für alle Wohngrundstücke gleichmäßig sinken.

Änderung des Gewerbesteuergesetzes

In § 9 Nr. 1 S. 1 GewStG sollen die Wörter „1,2 % des Einheitswerts“ durch die Wörter „0,11 % des Grundsteuerwerts“ ersetzt werden. Damit soll das Gewerbesteuergesetz an die neuen Bewertungsregeln angepasst werden.

Offen bleibt jedoch, was geschieht, wenn ein Land im Rahmen der Öffnungsklausel eine Flächensteuer implementiert und daher überhaupt kein Grundsteuerwert existiert oder wenn dieser stark

vom Grundsteuerwert des Regelmodells abweicht, weil beispielsweise eine Bodenwertsteuer eingeführt wird. Auch an dieser Stelle besteht aus unserer Sicht Nachbesserungsbedarf, um die Gewerbetreibenden nicht regional zu benachteiligen oder zu bevorzugen.

Änderung des Finanzausgleichgesetzes

Das Grundsteueraufkommen wird beim Länderfinanzausgleich berücksichtigt, indem die Summen der Grundsteuermessbeträge der einzelnen Bundesländer miteinander verglichen werden. Da die Messbeträge verglichen werden, wirken sich die kommunalen Hebesätze und die eigentlich im Bundesland erzielte Grundsteuer nicht unmittelbar beim Länderfinanzausgleich aus. Haben die Länder künftig die Möglichkeit, von dem bundesrechtlich vorgegebenen Grundsteuermodell abzuweichen, würden sich je nach Wahl des Modells die Steuermessbeträge und damit theoretisch auch die Zahlungen in den Länderfinanzausgleich ändern. Dies soll nach § 8 Abs. 2 Finanzausgleichgesetz-neu durch den Bezug auf das bundesgesetzlich normierte Bewertungsgesetz vermieden werden.

Die Länder, die zugunsten ihrer Eigentümer, Mieter und Unternehmer verträgliche Bewertungsregeln schaffen, dürfen nicht durch zusätzliche Bürokratie bestraft werden. Insbesondere darf es nicht zu einer Schattenrechnung kommen, nach der die Länder mit Öffnungsklausel die Messbeträge auch zusätzlich nach den bundesgesetzlichen Vorschriften berechnen müssten. Im Sinne einer Vereinfachung sollte daher zumindest die Möglichkeit geschaffen werden – etwa durch Rückgriff auf statistische Daten – einen Vergleichswert zu berechnen. Insgesamt ist der Rückgriff auf die bundesgesetzlichen Regeln für diejenigen Bundesländer nachteilig, bei denen sich hohe Grundstückswerte ergeben, weil die Bodenwerte oder Kaltmieten hoch sind. Dies dürfte die Stadtstaaten und ggf. die südlichen Bundesländer betreffen. Diesen Ländern wird fiktiv eine höhere Steuerkraft unterstellt als sie tatsächlich haben.

Des Weiteren ist auch fraglich, wie künstliche Eingriffe einzelner Bundesländer in den Mietmarkt, z. B. durch den in Berlin vorgeschlagenen Mietendeckel und den damit verbundenen günstigeren Kaltmieten, Berücksichtigung beim Länderfinanzausgleich finden müssen. Die bisher vorgeschlagene Änderung des Finanzausgleichgesetzes beantwortet die aufgeworfenen Fragen nicht, sodass wir Nachbesserungen und Klarstellungen für dringend erforderlich erhalten.

Gesetzentwurf zur Mobilisierung von baureifen Grundstücken

Mit diesem Gesetzentwurf ist beabsichtigt, Gemeinden mit besonderem Wohnraumbedarf die Möglichkeit zu geben, baureife, aber unbebaute Grundstücke für Wohnzwecke zu mobilisieren (sog. Grundsteuer C). Dazu können die Kommunen in § 25 Abs. 5 GrStG-neu für diese Grundstücke einen erhöhten Hebesatz festlegen. Dies gilt selbst dann, wenn dem eine noch nicht erteilte Baugenehmigung oder zivilrechtliche Gründe entgegenstehen.

Den Vorschlag halten wir nicht für zielführend. Bereits Vorläuferregeln hatten nicht den gewünschten Mobilisierungseffekt erzielt. Die im Jahr 1960 eingeführte Baulandsteuer wurde lediglich in Jahren 1961/62 erhoben. Ihr Aufkommen betrug rund 50 Mio. DM, was gemessen

am damaligen Aufkommen der Grundsteuer B einem Anteil von weniger als 4 Prozent entsprach. Zudem hatte sich das Instrument als wenig treffsicher erwiesen. So war es nicht gelungen, den steuerlichen Druck auf vermeintliche Spekulationsfälle zu begrenzen. Stattdessen wurden auch Eigentümer zusätzlich belastet, die das Bauland z. B. als Gartengrundstück nutzen, die das geplante Bauvorhaben noch nicht finanzieren konnten oder die das Bauland für ihre Kinder zurückhalten wollten.

Die bisherige Erfahrung deutet darauf hin, dass die Baulandsteuer kein geeignetes Instrument ist, um Preissteigerungen zu begrenzen oder das Baulandangebot auszuweiten. Zum einen dürften höhere Hebesätze Immobilienspekulationen nur dann zu einer Veräußerung bzw. Bebauung des Grundstückes animieren, wenn die Grundsteuer dadurch so stark steigt, dass diese über den erhofften Wertsteigerungen liegt. Das wäre praktisch aber kaum durchsetzbar – da wie aufgezeigt – der höhere Hebesatz auch Nichtspekulanten trifft. Zudem wäre zusätzlich mit einer Verteuerung der Grundstücke zu rechnen, wenn es dem Spekulant gelingt, die gezahlte Grundsteuer C mit dem Kaufpreis auf den bauwilligen Käufer zu überwälzen.

Wir schlagen stattdessen vor, Alternativen außerhalb des Steuerrechts zu suchen, um neues Bauland auszuweisen oder zu mobilisieren. Dazu besteht zum Beispiel bereits nach geltendem Recht die Möglichkeit, beim Verkauf gemeindlicher Flächen den Erwerber mit fristgebundenen Bebauungsverpflichtungen zu belasten. Oft bleiben Baulücken oder Flächen auch ungenutzt, weil Streit über die Erteilung von Baugenehmigungen besteht oder die Kommunen nicht die personellen Kapazitäten haben, um Anträge abzuarbeiten. Diese Lücken müssen geschlossen werden, z. B. indem Anwohner frühzeitig in neue Bauprojekte einbezogen werden, statt auf den das Bauprojekt hemmenden Klageweg verwiesen zu werden. Schließlich kann auch der Bundesgesetzgeber bestehende Hürden und Hemmnisse beseitigen und so den Ausweis von Bauflächen beschleunigen.

Bevor eine Zusatzbelastung für die Steuerzahler – mit fraglicher Wirkung – eingeführt wird, sollten zunächst die aufgezeigten Hindernisse beseitigt werden. Andernfalls entsteht der Eindruck, dass über die Grundsteuer C lediglich zusätzliche Einnahmen generiert werden sollen, die tatsächliche Problembeseitigung aber nicht angepackt wird.

Antrag der FDP-Fraktion für ein einfaches Flächenmodell

In dem Antrag schlägt die Fraktion vor, die Grundstücksbewertung anhand der Grundstücks- und Gebäudeflächen vorzunehmen. Dadurch werden eine bürokratische Wertermittlung und automatische Steuersteigerungen vermieden.

Wir begrüßen diesen Vorschlag. Die Nutz- und Grundstücksflächen sind ein geeigneter Maßstab, um steuerfinanzierte Kostenbeiträge von Bürgern und Betrieben zum allgemeinen Kommunalkommunalhaushalt festzulegen. Gleichzeitig würde die Verwaltung Erhebungskosten sparen und stabile

Grundsteuereinnahmen sicherstellen. Die Grundsteuerzahler wären ihrerseits endlich in der Lage, ihre individuelle Steuerlast selbst zu kalkulieren. Damit wäre der Weg zu einer allgemein akzeptablen Grundsteuerreform frei. Die Vorteile eines Einfachmodells hat unser finanzwissenschaftliches Institut – Das Deutsche Steuerzahlerinstitut (DSi) – im DSi kompakt Nr. 33 zusammengetragen, welches dieser Stellungnahme als Anlage 2 beigefügt ist.

Antrag der Fraktion DIE LINKE. „Sozial gerechte Grundsteuer-Reform und billigere Mieten“

In dem Antrag wird vorgeschlagen, den Verkehrswert als Bemessungsgrundlage für die Grundsteuer heranzuziehen. Zudem soll die Umlagefähigkeit der Grundsteuer aufgehoben werden, so dass die Steuer ausschließlich von den Eigentümern zu entrichten ist. Bei günstigen Mieten soll dem Eigentümer ein Abschlag gewährt werden; bei gemeinwohlorientierten Wohnungsunternehmen entfällt die Steuer gänzlich. Zudem sieht der Antrag vor, die Steuermesszahlen nach dem Wert der Immobilie zu staffeln.

Die Besteuerung auf Basis tatsächlicher Verkehrswerte erfordert eine sehr umfangreiche Neubewertung der rund 36 Millionen Einheiten. Dies wäre mit erheblichen Aufwand für die Bürger und die Verwaltung verbunden, sodass zweifelhaft ist, ob die Bewertung bis Ende 2024 abgeschlossen werden kann. Hier wäre dann auch fraglich, ob Aufwand und Nutzen in einem angemessenen Verhältnis stehen. Finanziell belastet würden vor allem Eigentümer, die auf hochwertigen Grundstücken leben, weil eine rasante Wertentwicklung stattgefunden hat, für die sie aber selbst nichts können. Zu denken ist an die zahlreichen Grundstücke im sog. Speckgürtel von Berlin. Ehemals unbeliebte Grundstücke im Grenzgebiet werden heute mit Höchstpreisen ausgewiesen. Für den Selbstnutzer hat sich in diesen Fällen der Wohnwert nicht erhöht, gleichwohl würden sie nach dem Vorschlag bei der Grundsteuer erheblich belastet. Ihnen wird dann eine erhöhte Leistungsfähigkeit allein aufgrund der ungeahnten Wertsteigerung ihres Grundstückes unterstellt. Diese Annahme halten wir gerade bei Alteigentümern für unangemessen.

Wir halten es zudem für voreilig, davon auszugehen, dass die Abschaffung der Umlagefähigkeit der Grundsteuer dazu führen würde, dass die Mieter entlastet werden. Es ist nicht auszuschließen, dass einige Vermieter die höheren Kosten an die Mieter durch eine höhere Kaltmiete weiterreichen. Die Änderung der Betriebskostenverordnung wäre damit lediglich ein symbolpolitischer Akt, ökonomisch belastet blieben diese Mieter jedoch weiterhin. Rechtlich dürfte die Streichung der Umlagefähigkeit vor allem problematisch sein, weil die Grundsteuer zu einer Sondervermögensteuer für Grundstücke wird, während andere Vermögenswerte nicht belastet werden. Lebt der Eigentümer beispielsweise in Hamburg und vermietet er eine Wohnung in München, ist fraglich aus welchem Grund der Hanseat mit der Münchener Grundsteuer belastet werden soll, denn er nutzt die Leistungen der Stadt München selbst nicht. Steigert der Vermieter seine Mieteinnahmen, weil die Kommune die Attraktivität der Stadt durch eine gute Infrastruktur erhöht, werden die höheren Mieteinnahmen bereits über die Einkommen- bzw. Körperschaftsteuer erfasst.

Wird die Grundsteuer nicht mehr auf die Mieter umgelegt, ist diese beim Vermieter als Betriebsausgabe bzw. als Werbungskosten abzugsfähig. Damit verringern sich auch die Einnahmen aus der Einkommensteuer, was auch Bund und Länder trifft, die mit der örtlichen Grundsteuer aber gar nicht befasst sind. Versteht man die Grundsteuer als Gegenstück zu den kommunalen Leistungen, ist es sinnvoll die Belastung direkt bei den Einwohnern der Gemeinde zu belassen. Letztlich steigert dies auch die direkte Demokratie vor Ort, denn über eine Steuer, die die Bürger direkt bemerken, wird über die Einnahmen und deren Verwendung eher gestritten und sachgerechte Lösungen gefunden.

Antrag der AfD-Fraktion „Echte Gemeindesteuerreform auf den Weg bringen“

In dem Antrag wird eine umfassende Gemeindesteuerreform vorgeschlagen. So könnte die herkömmliche Grundsteuer abgeschafft und zur Gegenfinanzierung den Kommunen eine hebesatzfähige Beteiligung an der Einkommensteuer eingeräumt werden. Damit könnte eine aufwendige Grundstücksbewertung vermieden werden.

Den Kerngedanken des Antrags, die Realsteuern zu überarbeiten, können wir nachvollziehen. Insbesondere bei der Gewerbesteuer bestehen zahlreiche Mängel, die behoben werden müssen. Nur am Rande möchten wir dazu auf den Änderungsbedarf bei den Hinzurechnungsvorschriften hinweisen. Gleichwohl halten wir im Rahmen der anstehenden Grundsteuerreform eine komplette Überarbeitung des Systems schon zeitlich nicht für möglich. Nach den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts muss bis Ende 2019 eine neue gesetzliche Grundlage geschaffen werden. Andernfalls ist eine Erhebung der Grundsteuer ab dem Jahr 2020 nicht mehr möglich. Zu beachten ist weiter, dass bei einer Kopplung der Gemeindefinanzen an die Einkommensteuer, diejenigen, die bereits heute hohe Steuern zahlen ggf. weiter belastet werden. Umgekehrt erhalten die Kommunen von den Bürgern, die keine oder nur wenig Einkommensteuern zahlen auch keine Beteiligung. In ländlichen Gemeinden, bei denen ein Großteil der Einwohner im Seniorenalter sind und dementsprechend wenig oder keine Einkommensteuern zahlen, würde ein Großteil der bisherigen Grundsteuereinnahmen wegbrechen bzw. diejenigen, die noch als Zahler verbleiben, stark belastet werden müssen, um das Aufkommen stabil zu halten. Dies dürfte gerade für junge Familien, die Einkommen erzielen, keinen Anreiz setzen, in den ländliche Raum zu ziehen. Ergänzend möchten wir darauf hinweisen, dass z. B. auch ein einfaches Flächenmodell (Äquivalenzmodell) mit relativ wenig Verwaltungsaufwand umsetzbar wäre.

*Bund der Steuerzahler Deutschland e.V.
4. September 2019*

Grundsteuerreform: Veränderung der Grundsteuer nach Bundesländern im Vergleich*

Anlage 1

Bundesland	Ort	Gebäudeart	Letzte größere Sanierung / ggf. Baujahr	Wohnfläche in m ²	anteilige Grundstücksfläche in m ²	Bodenrichtwerte in €/m ²	Hebsatz Grundsteuer in %	aktuelle Grundsteuer	Grundsteuer nach Scholz-Modell	Veränderung	belastungsneutraler Hebsatz (in %)
Baden-Württemberg	Tettngang	EFH	1986	182	914	350	350	241,15 €	463,58 €	92%	182
	Kißlegg	EFH	2007	273	2.350	180	340	744,19 €	780,82 €	5%	324
	Stuttgart	EGW	1970	57	40	1.680	420	186,40 €	179,75 €	-4%	436
	Ravensburg	EGW	1997	91	93	480	370	147,67 €	237,88 €	61%	230
	Reutlingen	EFH	2016	220	780	420	400	892,00 €	705,95 €	-21%	505
Bayern	München (Hadern)	EFH	2001	170	395	2.550	535	390,00 €	1.964,27 €	404%	106
	Ismaning	EGW	2018	97	135	1.450	280	134,00 €	292,40 €	118%	128
Berlin	Spandau	ZFH	1967	180	1.200	370	810	888,64 €	1.093,95 €	23%	658
	Zehlendorf	EFH	2014	160	313	1.400	810	1.003,00 €	2.024,45 €	102%	401
	Steglitz	EFH	2009	342	706	720	810	2.736,00 €	2.987,76 €	9%	742
	Neukölln	MW	2017	737	358	2.800	810	1.001,56 €	2.872,49 €	187%	282
Brandenburg	Erkner	EFH	2000	125	914	135	400	86,72 €	395,64 €	356%	88
	Kleinmachow	EFH	2018	94	285	580	365	198,56 €	383,76 €	93%	189
	Potsdam Babelsberg	MW	1998	59	71	550	545	120,94 €	150,44 €	24%	438
Bremen	Schwachhausen	EFH	2011	180	800	660	695	626,40 €	1.169,50 €	87%	372
Hessen	Frankfurt	EFH	2000	137	205	720	500	174,72 €	644,63 €	269%	136
	Kassel	EGW	1994	136	222	240	490	559,43 €	428,51 €	-23%	640
	Kelkheim	MW	1994	80	92	550	470	332,00 €	237,23 €	-29%	658
Hamburg	Hammerbrook	EFH	2015	120	501	809	540	220,00 €	809,81 €	268%	147
	Wellingsbüttel	EFH	1984	275	2.220	754	540	2.875,95 €	1.837,49 €	-36%	845
	Uhlenhorst	MW	2017	625	1.353	7.400	540	2.875,95 €	2.652,43 €	-8%	586
	Barmbek Nord	EGW	2015	50	61	721	540	193,20 €	232,82 €	21%	448
Mecklenburg-Vorpommern	Anklam	EFH	2018	120	650	20	460	242,74 €	310,48 €	28%	360
	Pampow	EFH	1995	115	758	130	396	170,08 €	274,21 €	61%	246
Niedersachsen	Uelzen	EFH	2008	65	200	54	450	134,00 €	164,61 €	23%	366
	Altenmedingen	EFH	2017	115	1.190	105	420	363,47 €	273,52 €	-25%	558
	Bad Harzburg	MW	2017	270	925	44	440	988,00 €	549,92 €	-44%	791

Berechnungen auf Basis des aktuellen Gesetzentwurfs

Bundesland	Ort	Gebäudeart	Letzte größere Sanierung / ggf. Baujahr	Wohnfläche in m ²	anteilige Grundstücksfläche in m ²	Bodenrichtwerte in €/m ²	Hebsatz Grundsteuer in %	aktuelle Grundsteuer	Grundsteuer nach Scholz-Modell	Veränderung	belastungsneutraler Hebsatz (in %)
NRW	Ibbenbüren	EFH	2004	200	1.132	220	529	511,00 €	681,67 €	33%	397
	Greven	EFH	2015	125	272	220	580	436,39 €	506,81 €	16%	499
	Köln (Longerich)	EFH	2012	180	710	770	515	574,64 €	984,76 €	71%	301
	Düsseldorf	MW	2013	733	1.348	1.650	440	988,00 €	2.039,75 €	106%	213
Rheinland-Pfalz	Kerben	EFH	2004	110	541	48	365	125,16 €	186,47 €	49%	245
	Mainz	EFH	1998	100	350	775	480	62,50 €	489,31 €	683%	61
	Neuwied	MW	2016	985	1.497	145	420	3.762,49 €	1.751,83 €	-53%	902
Saarland	Saarbrücken	EFH	2009	188	656	140	490	479,00 €	638,67 €	33%	367
Sachsen	Pockau	EFH	2019	120	1.629	31	405	212,00 €	296,65 €	40%	289
Sachsen-Anhalt	Bitterfeld-Wolfen	EFH	2018	180	950	20	390	178,66 €	451,66 €	153%	154
	Gröningen	EFH	2000	300	500	6	440	516,52 €	589,44 €	14%	386
	Magdeburg	EGW	2018	117	450	140	495	295,56 €	388,39 €	31%	377
Schleswig-Holstein	Ahrensburg	EFH	2005	210	681	250	350	508,66 €	682,88 €	34%	261
	Pronstorf	EFH	1994	164	1.933	50	290	508,66 €	303,96 €	-40%	485
	Altenholz	EFH	2015	118	600	190	450	430,11 €	363,04 €	-16%	533
	Preetz	EGW	1991	62	120	110	390	188,41 €	143,38 €	-24%	513
Thüringen	Großenehrich	MW	2017	575	1.315	13	389	854,19 €	682,38 €	-20%	487
	Suhl	EFH	2017	173	732	105	445	378,56 €	523,29 €	38%	322

Erläuterungen:

Die Daten beruhen auf Angaben unserer Leser. EFH: Einfamilienhaus; ZFH: Zweifamilienhaus; MW: Mietwohngrundstück; EGW: Eigentumswohnung.

Farbliche Markierung: grün = Entlastung; gelb = Erhöhung um 30 % bis < 100 %; rot: Erhöhung um 100 % und mehr.

*Die Berechnungen erfolgten auf Basis der aktuell verfügbaren Bodenrichtwerte. Der derzeitige Gesetzentwurf sieht vor, die Richtwertzonen grundsätzlich so abzugrenzen, dass lagebedingte Wertunterschiede zwischen der Mehrheit der Grundstücke und dem Bodenrichtwertgrundstück nicht mehr als 30 Prozent betragen sollen. Durch diese Regelung und durch die allgemeine Bodenpreisentwicklung kann es bis zum Bewertungsstichtag am 1.1.2022

Argumente für eine Einfach-Grundsteuer

von Matthias Warneke

Das Bundesverfassungsgericht hat, wie allgemein erwartet worden war, am 10.04.2018 entschieden, dass die geltende Grundsteuer verfassungswidrig ist. Bund und Länder müssen sich nun auf eine grundgesetzkonforme Bemessungsgrundlage der Grundsteuer verständigen. Ein entsprechender Gesetzesbeschluss ist bis Ende 2019 nötig. Für die verwaltungstechnisch aufwändige Umsetzung hat das Bundesverfassungsgericht eine relativ knappe Frist bis Ende 2024 vorgegeben.

Es ist zu befürchten, dass in die neue Steuerbemessungsgrundlage nun aktuelle Werte der Grundstücke und gegebenenfalls auch der Gebäude einfließen. In diesem Fall könnten die Steuerlasten und auch die Bürokratiekosten erheblich wachsen. Um das zu verhindern und um sicherzustellen, dass eine verfassungsfeste Grundsteuer fristgerecht eingeführt werden kann, plädieren wir weiterhin für eine Einfach-Grundsteuer, deren Bemessungsgrundlage die Grundstücks- und Gebäudeflächen sind. Für solch eine Einfachsteuer sprechen insbesondere die nachfolgend skizzierten Gründe.

1. Eine wertbasierte Grundsteuer ist überholt.

Die bekannten und auch vom BVerfG gerügten Probleme veralteter bzw. fehlender Einheitswerte ließen sich vermeintlich einfach lösen, indem aktuelle Werte von Grundstücken und Gebäuden als Bemessungsgrundlage ermittelt werden. Es ist jedoch nicht möglich, solche Neubewertungen mit einem vertretbaren Bürokratieaufwand vorzunehmen (siehe den anschließenden Punkt 2). Gleichzeitig ist das aus finanzwissenschaftlicher Sicht auch gar nicht nötig.

Dass die Grundsteuer bislang wertbasiert ist, lässt sich vor allem historisch erklären. Ursprünglich und für lange Zeit resultierte der ökonomische Wert eines Grundstücks aus dem landwirtschaftlichen Ertrag dieses Grundstücks. Später dann wurden auch bebaute Grundstücke besteuert – wiederum gemäß ihrem ökonomischen Wert, z. B. dem Mietwert. So verhielt es sich etwa bei der preußischen Grund- bzw. Gebäudesteuer von 1865, die sich auf den landwirtschaftlichen Reinertrag bzw. den Mietwert bezog.

Somit wurde die Grundsteuer also lange Zeit mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip gerechtfertigt. Je leistungsfähiger – im Sinne hoher (unterstellter¹) Erträge aus Boden- bzw. Immobiliennutzung – Bürger und Unternehmer erschienen, desto höher sollte ihr Grundsteuerbeitrag zum Gemeinwesen sein.

An diesem Leistungsfähigkeitsprinzip weiterhin festzuhalten, ist überholt, auch wenn es immer wieder gefordert wird.² Denn längst wird das Einkommen hierzulande sehr viel umfassender und progressiver besteuert, als in den Anfängen der Grundsteuererhebung.³ Für den preußischen Staat beispielsweise war lange Zeit die Grundsteuer die zentrale Steuerquelle, da Grundeigentum von der Steuerverwaltung viel leichter zu beobachten und zu besteuern war als Einkommen aus Arbeit. Heute hat diese Aufgabe die Einkommensteuer übernommen. In welchem Maße das Leistungsfähigkeitsprinzip über die Einkommensteuer politisch operationalisiert wird, zeigt der geltende Steuertarif. Er ist stark progressiv ausgestaltet. Dadurch finanzieren die einkommensstärksten 10 Prozent der Steuerzahler rund 55 Prozent des Einkommensteueraufkommens. Zudem trägt diese Steuerzahlergruppe auch über 50 Prozent des Soli-Aufkommens, das bekanntlich an die Einkommensteuerlast anknüpft. Die sprichwörtlich „breiten Schultern“ tragen somit auch überdurchschnittliche Steuerlasten.

Die Notwendigkeit einer auf dem Leistungsfähigkeitsprinzip basierenden Grundsteuer ist damit nicht mehr gegeben. Um dennoch eine Wertbasierung der Grundsteuer zu bewahren, wird zuweilen die Bedeutung kommunaler Leistungen betont. Diese Leistungen würden den Wert der örtlichen Grundstücke und Gebäude beeinflussen. Wer Grundbesitz hat, der aufgrund der kommunalen Infrastruktur im Wert steigt, werde durch die Kommune reicher und damit leistungsfähiger und solle daher auch entsprechend mehr Grundsteuer bezahlen.⁴

Auch diese Argumentation zur Rechtfertigung einer Wertbasierung der Grundsteuer kann nicht überzeugen. Sie unterstellt letztlich, dass grundsteuerfinanzierte Kommunalleistungen ein wesentlicher Faktor der Preisentwicklung von Grundstücken und Gebäuden seien. Dem ist mitnichten so. So hat sich etwa der Preis für Bauland deutschlandweit in den Jahren von 2002 bis 2016 mehr als verdoppelt⁵. Niemand würde wohl ernsthaft behaupten, dass sich die Qualität kommunaler Leistungen in diesem Zeitraum in ähnlicher Weise entwickelt hat.

Grundstückspreise können auch innerhalb einer Kommune sehr stark variieren, obwohl die kommunalen Leistungen in allen Stadtteilen relativ ähnlich sind. Beispielsweise variiert der Bodenrichtwert 2018 im Umkreis von weniger als 100 Metern um den Berliner S-Bahnhof Frankfurter Allee zwischen 650 und 4.500 Euro.⁶ Wer die Grundsteuer insofern am Grundstückswert festmachen

1 Da nicht der tatsächliche Ertrag als Bemessungsgrundlage verwendet wird, zählt die Grundsteuer zu den sogenannten Soll-Ertragsteuern bzw. Substanzsteuern.

2 So z. B. die rheinland-pfälzische Finanzministerin Ahnen: „Es ist wichtig, eine Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit weiterhin sicherzustellen.“ (*Ministerium der Finanzen Rheinland Pfalz (2018)*) oder die Bremer Finanzsenatorin: „Eine gerechte Lösung muss auf dem aktuellen Wert der Grundstücke und Immobilien basieren.“ (*Senatorin für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen (2018)*).

3 Vgl. *DSi (2013)*, S. 216.

4 „Eine Rechtfertigung für die Grundsteuer und vor allem auch für ihre Anknüpfung an Immobilienwerte/Objekterträge liegt in der kommunalen Bereitstellung öffentlicher Güter. Nach Fischel kapitalisieren sich insbesondere kommunale Dienstleistungen in den Grund- und Bodenwerten. Das Phänomen könnte als "getting-richer-while-sleeping-Phänomen" bezeichnet werden.“ (*Färber, G., Salm, M., Hengstwerth, S. (2014)*, S. 740).

5 Vgl. *Statistisches Bundesamt (2018)*, S. 45.

6 Vgl. *Gutachterausschuss für Grundstückswerte in Berlin (2018)*.

will, müsste plausibel erklären, wie dieses Preisspektrum auch aus kommunalen Mehr- bzw. Minderleistungen entstanden ist. Verfechter einer Wertbasierung müssten also mithin einem Eigentümer in einer teuren Wohngegend erläutern, aufgrund welcher kommunalen Sonderleistungen er selbst (bzw. sein Mieter) leistungsfähiger geworden ist und weshalb er daher deutlich mehr Grundsteuer zahlen soll als die nur wenige Fußminuten entfernt wohnenden Nachbarn eines weniger teuren Straßenzugs.

2. Eine wertbasierte Grundsteuer verursacht immense Bürokratiekosten.

Wenn die Grundsteuer trotz dieser Rechtfertigungsschwierigkeiten künftig auf Basis der aktuellen Werte der Grundstücke und Gebäude ermittelt werden sollte, müssten deutschlandweit rund 35 Millionen Objekte neu bewertet werden. Das Spektrum umfasst im Wesentlichen unbebaute Grünstücke, Ein-, Zwei- und Mehrfamilienhäuser, Geschäftsgrundstücke, gemischt genutzte Objekte sowie den gesamten landwirtschaftlichen Bereich.

Das Land Bremen, das eine wertbasierte Grundsteuer („Nord-Modell“) befürwortet, hatte im Jahre 2010 eine entsprechende Machbarkeitsstudie veröffentlicht. Danach würde eine deutschlandweite Ersterhebung von Verkehrswerten mehr als 1,8 Mrd. Euro und jährliche Aktualisierungen dann jeweils 220 Mio. Euro kosten.⁷

Die Regierungen der Bundesländer haben inzwischen – gegen die Stimmen von Bayern und Hamburg – ein Reformmodell beschlossen, in dem darauf verzichtet wird, Verkehrswerte zu ermitteln. Stattdessen sollen Bodenrichtwerte herangezogen und Gebäudewerte lediglich pauschaliert nach Maßgabe des Baujahres ermittelt werden. Doch selbst eine derart vereinfachte Wertermittlung würde nach Einschätzung der Länder bis Ende 2026 dauern.⁸ Da die Einführung großer IT-gestützter Verfahren auf Verwaltungsebene erfahrungsgemäß mit erheblichen Zeitverzögerungen verbunden ist, das BVerfG aber eine Umsetzungsfrist bis lediglich Ende 2024 eingeräumt hat, erscheint eine fristgerechte Einführung dieses Reformmodells unwahrscheinlich.

Somit ist von diesem Reformmodell sowohl aus ökonomischer, als auch aus juristischer Sicht abzuraten.

3. Eine wertbasierte Grundsteuer führt zu heimlichen Steuererhöhungen.

Die Empirie zeigt, dass die Nominalpreise von Grundstücken und Gebäuden über die Jahre tendenziell steigen, auch wenn es Phasen und/oder Regionen gibt, die von diesem allgemeinen Trend abweichen.

Vieles spricht dafür, dass auch in den kommenden Jahren das Trendwachstum bei Boden- und Immobilienpreisen anhält. Das bedeutet systematisch wachsende Bemessungsgrundlagen im Falle einer wertbasierten Grundsteuer und damit systematische Steuererhöhungen für Bürger und Betriebe.

⁷ Vgl. *Senatorin für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen* (2010).

⁸ Vgl. *Landesregierungen Hessen und Niedersachsen* (2016).

Für die Kommunalpolitik hätte solch ein Modell natürlich den Charme, von insoweit automatischen und heimlichen Grundsteuererhöhungen zu profitieren. Die Verantwortlichen müssten in diesem Maße dann nicht mehr den parlamentarisch mühsamen, aber demokratisch gebotenen Weg beschreiten, Haushaltsmehreinnahmen durch politische Beschlüsse von Grundsteuer-Hebesatz-Erhöhungen zu generieren. In strukturschwachen Regionen müssten Kämmerer hingegen fürchten, besonders starke Hebesatz-Steigerungen zu benötigen, um sinkende Boden- oder Immobilienpreise auszugleichen. Auch diese Szenarien sprechen ausdrücklich gegen eine wertbasierte Grundsteuer.

4. Eine Einfach-Grundsteuer auf Flächenbasis ist vorzuziehen.

Wenn nun, wie argumentiert, aus verfassungsrechtlichen Gründen eine relativ schnelle Grundsteuerreform nötig ist, wenn dabei hohe Bürokratiekosten und heimliche Steuererhöhungen vermieden werden sollen und wenn das Leistungsfähigkeitsprinzip für die Grundsteuer künftig nicht herangezogen werden sollte, stellt sich die Frage nach einer tragfähigen Reformalternative.

Die finanzwissenschaftliche Alternative zum Leistungsfähigkeitsprinzip ist das Äquivalenzprinzip. Aufgrund gesetzlicher Bestimmungen (Art. 106 Grundgesetz und § 3 Abgabenordnung) sind die Kommunen befugt, Grundsteuern zur allgemeinen Deckung des Kommunalhaushalts zu erheben. Damit leistet die Grundsteuer einen Kostendeckungsbeitrag für alle kommunalen Leistungen, die nicht nutzerbezogen – insbesondere über Gebühren und Abgaben – finanziert werden können. Da kommunale Leistungen sowohl von Bürgern als auch von Unternehmen genutzt werden können, sind sowohl private als auch betriebliche Grundstücke grundsteuerpflichtig.

Zwar steht der Grundsteuerzahlung per Definition (§ 3 Abgabenordnung) keine äquivalente Gegenleistung gegenüber. Da aber die Grundsteuer in den allgemeinen Kommunalhaushalt fließt und daraus dann allgemeine Leistungen für alle Bewohner und ansässigen Unternehmen finanziert werden, kann eine „Äquivalenzähnlichkeit“ abgeleitet werden.

Ein Blick auf einen typischen kommunalen Leistungskatalog zeigt, dass allgemeine, d. h. nicht individuell zurechenbare Nutzungen in folgenden Bereichen auftreten:

- Zentrale Verwaltung, insbesondere Ordnungsämter, Polizei und Feuerwehr
- Schulwesen
- Kultur, soweit sie nicht vom Nutzer über Gebühren und Eintritte teilfinanziert werden (Museen, Theater, VHS etc.)
- Sozialwesen, soweit sie nicht von Bund und Ländern oder Sozialversicherungen (teil)finanziert werden (Grundsicherung, Kinder- und Jugendhilfe, Wohlfahrtspflege etc.)
- Gesundheit und Sport, soweit sie nicht von Bund und Ländern oder Sozialversicherungen oder auch durch Eintrittszahlungen teilfinanziert werden (insbes. Krankenhäuser, Sportstätten, Bäder etc.)
- Raumplanung, Denkmalschutz
- Straßenwesen einschließlich Straßenreinigung (soweit nicht anliegerfinanziert) und -beleuchtung sowie Landschaftspflege einschließlich Parks

Bei diesen, letztlich auch aus Grundsteuereinnahmen finanzierten Kommunalleistungen handelt es sich um klassische öffentliche Güter, die grundsätzlich von jedem in der Kommune Ansässigen genutzt werden bzw. genutzt werden könnten. Direkte Nutzerfinanzierungen sind wie erwähnt per Definition nicht möglich, so dass sich die Frage stellt, wer wieviel der Kosten tragen soll.

Hierbei wäre es keine realistische Option, bestimmte Kommunalkosten bestimmten Einwohnergruppen pauschal mehr oder weniger stark zuzuschreiben. Beispiele dafür wären Familien, die dann wegen potenzieller Nutzung der Kinder- und Jugendhilfe mehr Grundsteuer zahlen müssten oder Rentner, die wegen potenzieller Nutzung der Leistungen der Wohlfahrtspflege einen Grundsteueraufschlag erhalten würden.

Noch weniger plausibel wäre es, die Grundsteuer am Vermögen oder am Einkommen der Bürger zu orientieren und damit doch wieder über Mieten oder Immobilienwerte die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zum Grundsteuer-Maßstab zu nehmen. Betrachtet man beispielsweise amtliche Vergleiche der Kosten kommunaler Dienstleistungen in unterschiedlich teuren Berliner Wohnbezirken, finden sich keine Indizien, dass Bewohner in Bezirken mit einem höheren Mietpreisniveau höhere Kommunalkosten verursachen. Tendenziell ist eher das Gegenteil der Fall.⁹

Um die nicht nach individueller Nutzung zurechenbaren Kommunalkosten dennoch aufteilen zu können, böte sich eine Verteilung pro Kopf an. Da jedoch Kopfsteuern politisch problematisch sind, liegt es nahe, die Grundsteuerlast am Umfang der Flächennutzung innerhalb der Gemeinde zu orientieren. Je größer die genutzte Wohnung, desto mehr Personen werden darin typischerweise wohnen und desto intensiver wird dann auch tendenziell die Nutzung von Kommunaldienstleistungen sein. Größere Betriebsgrundstücke und Gebäude sprechen ebenfalls für eine intensivere Nutzung der Kommunalstruktur durch eine größere Zahl von ansässigen oder einpendelnden Mitarbeitern bzw. durch „materialintensivere“ Produktionsweisen.

Insgesamt erscheint damit eine Einfach-Grundsteuer auf Basis der Flächennutzung als sinnvolle Lösung des bestehenden Reformproblems. Operationalisiert findet sich dieser Ansatz beispielsweise im „Süd-Modell“¹⁰ einiger Bundesländer. Bei diesem Modell muss die Kommunalverwaltung lediglich die von jedem Grundsteuerzahler genutzten Grundstücks- und Wohn- bzw. Betriebsgebäudeflächen erheben und mit festen Äquivalenzbeträgen je Quadratmeter bewerten, um zu einer bürokratiearmen Steuerbemessungsgrundlage zu gelangen.

5. Eine flächenbasierte Einfachsteuer schafft Bürger-Akzeptanz und stabile Einnahmen.

Eine wie beschrieben konzipierte Einfachsteuer würde es jedem Bürger, ob als Mieter, Erwerber oder Bauherr, ermöglichen, seine Grundsteuerlast selbst auszurechnen. Das wäre ein beachtlicher Fortschritt zur heutigen Situation, in der der Grundsteuerbescheid in einem wenig transparenten Verfahren ergeht und Bauherren lediglich schätzen können, welche Grundsteuerlast ein Neubau mit sich bringt. Auch Extremfälle, in denen die Grundsteuerlasten pro Quadratmeter vergleichbarer Wohnfläche zwischen den Stadtbezirken oder teilweise sogar innerhalb eines Mehrfamilienhauses¹¹ variieren, würden der Vergangenheit angehören.

9 Vgl. *Senatsverwaltung für Finanzen Berlin* (2017).

10 Vgl. *Arbeitsgruppe der Länder Baden-Württemberg, Bayern und Hessen* (2010).

11 Vgl. *Der Tagesspiegel* (2018).

Eine für die Bürger nachrechenbare Einfach-Grundsteuer würde einen Akzeptanzschub bedeuten, was für den Fiskus einen Wert für sich darstellt. Gleichzeitig würde die öffentliche Hand nicht nur steigende Bürokratiekosten im Falle eines wertbasierten Modells vermeiden, sondern sogar Verwaltungskosten im Vergleich zum Status quo sparen, ohne auf Grundsteuereinnahmen verzichten zu müssen. Durch eine entsprechende einmalige Neujustierung des Hebesatzes könnte jede Kommune ihre bisherigen Grundsteuereinnahmen, also Aufkommensneutralität, sichern.

Fazit

Die Grundsteuer basiert derzeit auf einer veralteten Bemessungsgrundlage. Eine zügige Reform ist daher verfassungsrechtlich dringend. Die Ermittlung einer aktuellen Bemessungsgrundlage stellt eine vermeintlich naheliegende Lösung dar, die jedoch kontraproduktiv ist. Aktuelle Verkehrswerte für 35 Millionen Grundstücke und Gebäude zu erheben, würde mehr als 1,8 Mrd. Euro kosten. („Nord-Modell“ einiger Bundesländer). Selbst ein vereinfachtes Grundsteuermodell auf Basis von Bodenrichtwerten und pauschalierten Gebäudewerten könnte erst im Jahr 2027 vollständig angewendet werden (aktuelles Mehrheitsmodell der Länder).

Doch nicht nur wegen dieses erheblichen Bürokratieaufwands sollte auf wertbasierte Grundsteuermodelle gänzlich verzichtet werden. Wertbasierte Grundsteuermodelle werden von ihren Befürwortern mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip gerechtfertigt. Dieses Argument hat sich jedoch überlebt, weil inzwischen durch eine umfassende Einkommensbesteuerung dem Leistungsfähigkeitsprinzip ausreichend entsprochen wird. Zudem kann auch nicht argumentiert werden, dass grundsteuerfinanzierte Leistungen einer Kommune in relevanter und gleichmäßiger Weise die Werte von Grundstücken und Gebäuden erhöhen und damit die Leistungsfähigkeit ihrer Eigentümer oder Nutzer steigern, um somit Grundsteuersteigerungen zu rechtfertigen.

Im Übrigen würde eine wertbasierte Grundsteuer aufgrund tendenziell steigender Boden- und Gebäudepreise zu heimlichen Steuererhöhungen führen. Grundsteuermehreinnahmen aufgrund automatischer statt demokratischer Prozesse sind abzulehnen. Vielmehr sollten Kommunalpolitiker weiterhin parlamentarische Mehrheiten für Hebesätze benötigen, wenn sie höhere Grundsteuereinnahmen erzielen wollen.

Gegen eine wertbasierte Grundsteuer im Sinne des Leistungsfähigkeitsprinzips sprechen also verwaltungstechnische, finanzwissenschaftliche und politische Gründe. Damit liegt als Alternative eine flächenbezogene Grundsteuer in Anlehnung an das Äquivalenzprinzip nahe („Süd-Modell“ einiger Bundesländer). Die Wohn- und Geschäftsfläche als Grundsteuerbemessungsgrundlage ist ein geeigneter Maßstab, um steuerfinanzierte Kostenbeiträge von Bürgern und Betrieben zum allgemeinen Kommunalhaushalt festzulegen. Gleichzeitig würden die Kommunalverwaltungen erhebliche Erhebungskosten sparen und stabile Grundsteuereinnahmen sicherstellen. Die Grundsteuerzahler wären ihrerseits endlich in der Lage, ihre individuelle Steuerlast selbst zu kalkulieren. Damit wäre der Weg zu einer allgemein akzeptablen Grundsteuerreform frei.

Literatur

Arbeitsgruppe der Länder Baden-Württemberg, Bayern und Hessen (2010): Eckpunkte für eine vereinfachte Grundsteuer nach dem Äquivalenzprinzip, August 2010.

Der Tagesspiegel (2018): Grundsteuer offenbar verfassungswidrig, 16.01.2018.

DSi – Deutsches Steuerzahlerinstitut (2013): Bausteine für eine Reform des Steuersystems, *DSi-Schrift* Nr. 1, Berlin.

Färber, G., Salm, M., Hengstwerth, S. (2014): Grundsteuerreform in Deutschland: eine unendliche Geschichte?, in: *Wirtschaftsdienst* (2014), Heft 10, S. 740 ff.

Gutachterausschuss für Grundstückswerte in Berlin (2018): *BodenRichtwertInformationsSystem Berlin (BORIS Berlin)*, <http://fbinter.stadt-berlin.de/boris>, (Abruf: 12.03.2018).

Landesregierungen Hessen und Niedersachsen (2016): Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Bewertungsgesetzes, 22.07.2016, https://finanzen.hessen.de/sites/default/files/media/hmdf/gesetzesantrag_entwurf_eines_zweiten_gesetzes_zur_aend_des_bewg.pdf, (Abruf: 13.03.2018).

Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz (2018): Ahnen: „Fortbestand der Grundsteuer muss gesichert werden“, Pressemitteilung vom 10.04.2018, <https://fm.rlp.de/de/presse/detail/news/detail/News/ahnen-fortbestand-der-grundsteuer-muss-gesichert-werden/> (Abruf: 14.05.2018).

Senatsverwaltung für Finanzen Berlin (2017): „Was kostet wo wie viel? Die Berliner Bezirke im Kostenvergleich, Haushaltsjahr 2016“, <https://www.berlin.de/sen/finanzen/haushalt/downloads/artikel.6347.php>, (Abruf: 08.03.2018).

Senatorin für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen (2010): Grundsteuer auf der Basis von Verkehrswerten: Machbarkeitsstudie. Bremen, https://www.finanzen.bremen.de/sixcms/media.php/13/Machbarkeitsstudie_lang__22.pdf, (Abruf: 12.03.2018).

Senatorin für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen (2018): Gerechte Grundsteuer ist überfällig - Bund und Länder müssen schnell handeln, Pressemitteilung vom 10.04.2018, <https://www.senatspressestelle.bremen.de/detail.php?gsid=bremen146.c.298063.de&asl=bremen02.c.732.de>, (Abruf: 14.05.2018).

Statistisches Bundesamt (2018): Kaufwerte für Bauland, Fachserie 17 Reihe 5 - 3. Vierteljahr 2017.

Senatorin für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen (2010): Grundsteuer auf der Basis von Verkehrswerten: Machbarkeitsstudie. Bremen, https://www.finanzen.bremen.de/sixcms/media.php/13/Machbarkeitsstudie_lang__22.pdf, (Abruf: 12.03.2018).

Statistisches Bundesamt (2018): Kaufwerte für Bauland, Fachserie 17 Reihe 5 - 3. Vierteljahr 2017.

Herausgeber:

DSi – Deutsches Steuerzahlerinstitut des Bundes der Steuerzahler e. V.

Reinhardtstraße 52, 10117 Berlin

Telefon: 030 - 25 93 96-32, Fax: 030 - 25 93 96-25

E-Mail: dsi@steuerzahlerinstitut.de

Web: www.steuerzahlerinstitut.de

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände · Hausvogteiplatz 1, 10117 Berlin

09.09.2019

Deutscher Bundestag
Finanzausschuss
Platz der Republik 1
11011 Berlin

nur per E-Mail: finanzausschuss@bundestag.de

Bearbeitet von
Dr. Stefan Ronnecker (DST)
stefan.ronnecker@staedtetag.de
Matthias Wohltmann (DLT)
matthias.wohltmann@landkreistag.de
Florian Schilling (DStGB)
florian.schilling@dstgb.de

Telefon 030/37711-720
Telefax 030/37711-209

Aktenzeichen
20.47.70 D

Stellungnahme anlässlich der Öffentlichen Anhörungen am 11. September 2019 zu den Gesetzentwürfen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD zur Reform der Grundsteuer sowie zu den Anträgen AfD, der FDP und der Linken

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir danken Ihnen für die Einladung zur Anhörung und für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu den Gesetzentwürfen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD zur Reform der Grundsteuer.

Reformpaket fristgerecht verabschieden

Die Städte, Kreise und Gemeinden sind sehr erleichtert, dass der Bund nunmehr Gesetzgebungsverfahren für die Reform der Grundsteuer eingeleitet hat. Das vorliegende Gesetzespaket bietet einen sorgsam ausgewogenen Startpunkt für den weiteren Reformprozess. Jetzt kommt es vor allem darauf an, dass Bundestag und Bundesrat die Gesetzentwürfe auch fristgerecht bis Jahresende verabschieden.

Die Grundsteuer mit gemeindlichem Hebesatzrecht ist ein unverzichtbares Einnahmement für die Städte und Gemeinden und elementarer Bestandteil der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie: Die Grundsteuer ist die – nach der Gewerbesteuer – zweitwichtigste originäre Steuerquelle der Städte und Gemeinden mit Gestaltungsrecht. Mit einem jährlichen bundesweiten Aufkommen von rund 14 Milliarden Euro steht die Grundsteuer für rund sieben Prozent der Gesamteinnahmen der Städte und Gemeinden. Das Aufkommen aus der Grundsteuer kann durch Ausübung des gemeindlichen Hebesatzrechts an die laufenden Ausgabenbedarfe der einzelnen Städte und Gemeinden angepasst werden. Ein auch nur temporärer Ausfall der Grundsteuer kann von den Kommunen weder einnahme- noch ausgabeseitig aus eigener Kraft ausgeglichen werden. Auch die Länder dürften mit entsprechenden Kompensationen überfordert sein. Ein Ausfall der Grundsteuer würde die

Kommunen in eine Finanzkrise bisher unbekanntes Ausmaßes stoßen. Deshalb appellieren wir nochmals eindringlich an die Fraktionen und auch an die Länder, den Gesetzgebungsprozess mit aller Kraft zu unterstützen.

Zugleich möchten wir nochmals betonen, dass die Verantwortung für eine fristgerechte Reform der Grundsteuer jetzt allein bei Bund und Ländern liegt. Deshalb müssen Bund und Länder auch gemeinsam für alle Steuerausfälle einstehen, die den Gemeinden durch Verzögerungen im Gesetzgebungsverfahren entstehen würden.

Gesetzgebungskompetenz des Bundes klarstellen

Wir teilen die Auffassung der Bundesregierung, dass eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes für einen Reformvorschlag zur Grundsteuer bereits im geltenden Verfassungsrecht besteht. Im Interesse der Rechtssicherheit begrüßen die kommunalen Spitzenverbände gleichwohl die im Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vorgesehene ausdrückliche Klarstellung, dass dem Bund auch zukünftig die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für die Grundsteuer zusteht.

Für die darüber hinaus vorgesehene Schaffung einer Länder-Öffnungsklausel sehen die kommunalen Spitzenverbände dagegen eigentlich keine Notwendigkeit. Eine Nutzung der Öffnungsklausel durch die Landesgesetzgeber wird den ohnehin hohen IT-Aufwand für die administrative Umsetzung eines neuen Grundsteuer-Modells vervielfachen. Im Sinne der politischen Kompromissfindung und der engen Fristen zur Verabschiedung eines Grundsteuerreformgesetzes bis Ende 2019 war die Öffnungsklausel aber nicht zu vermeiden.

Neues Bewertungskonzept überzeugend

Wir begrüßen das im Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Grundsteuer- und Bewertungsrechts vorgesehene neue Bewertungskonzept (Grundsteuer A und B). Die neuen Bewertungsregeln genügen nach unserer Einschätzung vollumfänglich den Anforderungen der Verfassungsrechtsprechung. Zudem entspricht die Wertorientierung des Reformmodells den allgemeinen steuerpolitischen Gerechtigkeitsvorstellungen der Bürgerinnen und Bürger. Das ist wichtig für die langfristige Akzeptanz der Grundsteuer bei den Steuerpflichtigen.

Darüber hinaus führen die neuen Regelungen zu einer erheblichen Vereinfachung der bisherigen Grundsteuer-Bewertung. Das neue Bewertungskonzept schafft die notwendigen Voraussetzungen, um bereits mittelfristig einen hohen Automationsgrad bei der Grundstücksbewertung erreichen zu können. Die damit erzielbaren Einsparpotenziale werden sich aber nur realisieren lassen, wenn die Länder die dafür erforderlichen Investitionen in die digitale Infrastruktur konsequent einheitlich planen und umsetzen sowie auch gemeinsam finanzieren. Der Schlüssel für möglichst geringe Fallkosten bei der Grundstücks-Bewertung liegt jetzt in einer unter den Ländern möglichst breit angelegten Verteilung der Fix-Kosten für die IT-Infrastruktur. Nur eine weitgehend bundeseinheitlich umgesetzte Grundsteuer wird eine kostengünstige Grundsteuer.

Messzahlen nach abgeschlossener Neubewertung evaluieren

Das Gesetzespaket trifft aus Gründen der Abgabentransparenz bereits jetzt konkrete Regelungen zur zukünftigen Höhe der Grundsteuer-Messzahlen. In diesem Zusammenhang ist zu begrüßen, dass das Bundesfinanzministerium die Schätz-Grundlagen für die neuen Messzahlen gegenüber den kommunalen Spitzenverbänden offengelegt hat. Trotz der methodisch einwandfreien Fundierung der Messzahlen-Schätzung ist aber – zum Beispiel aufgrund zu-

künftiger Marktveränderungen – noch nicht sichergestellt, dass die vorgesehenen Messzahlen auch tatsächlich die von allen Seiten angestrebte Aufkommensneutralität gewährleisten werden. Ziel muss es sein, dass die zur Wahrung der Aufkommensneutralität notwendigen Hebe-Hebesatzanpassungen der Gemeinden nach unten wie auch nach oben so gering wie möglich ausfallen. Zudem sind bei der Grundsteuer B Belastungsverschiebungen zwischen Wohn- und Nichtwohngrundstücken zulasten der Wohnungseigentümer oder auch der Wirtschaft möglichst zu vermeiden.

Deshalb fordern wir – in Abhängigkeit vom zeitlichen Fortschritt bei den Neubewertungen – bis spätestens zum Ende des Jahres 2023 eine Evaluation und sofern notwendig eine erneute Anpassung der Grundsteuer-Messzahlen.

Messzahlenprivileg für kommunale Wohnungsgesellschaften praktikabel ausgestalten

Im Zuge der erforderlichen Neuregelung der Messzahlen-Struktur soll auch ein Messzahl-Abschlag von 25 % für Wohnungsunternehmen gewährt werden, die sich auf die Bereitstellung preisgünstigen Wohnraums konzentrieren. Nach derzeitigem Entwurfsstand sollen kommunale Wohnungsunternehmen (bzw. deren Mieterinnen und Mieter) den Messzahlen-Abschlag von 25 % jedoch nur dann gewährt bekommen, wenn das Wohnungsunternehmen einen Gewinnabführungsvertrag mit der jeweiligen Eigentümer-Gemeinde abschließt. Nach unserem Kenntnisstand gibt es derzeit bundesweit kein kommunales Wohnungsunternehmen, das dieser Anforderung genügen kann. Damit läuft diese begünstigende Regelung für kommunale Wohnungsunternehmen beziehungsweise deren Mieter leer.

Ein Abschluss von Gewinnabführungsverträgen widerspricht zudem sogar den Förderzielen des Gesetzgebers. Ein Gewinnabführungsvertrag würde einen vollständigen Abzug aller Gewinne aus den kommunalen Wohnungsunternehmen bewirken. Als Folge würden sich die zukünftigen Investitionsspielräume kommunaler Wohnungsunternehmen auf null reduzieren. Kommunale Wohnungsunternehmen könnten dann aus eigener Kraft keine Neubauprojekte und keine Bestandsmodernisierungen mehr realisieren. Ein Gewinnabführungsvertrag ist daher als Förderkriterium für Wohnungsunternehmen bereits im Grundsatz ungeeignet und abzulehnen. Eine kommunale Mehrheitsbeteiligung am Wohnungsunternehmen ist als alleiniges Förderkriterium ausreichend.

Informationsaustausch zwischen Finanzämtern und Kommunen verbessern

Die Reform der Grundsteuer ist vom Bund auch als großes Digitalisierungsprojekt für die Finanzverwaltung angelegt worden. Das sollte auch für den Einbezug der kommunalen Steuerverwaltungen gelten. Der Datenaustausch zwischen Finanzämtern und Kommunen muss zukünftig möglichst weitgehend über digitale Schnittstellen laufen. Digitale Schnittstellen werden nicht nur erhebliche Kosteneinsparungen bewirken. Sie können auch den Informationsaustausch zwischen Finanzämtern und kommunalen Steuerverwaltungen deutlich verbessern. Konkret erwarten die Städte und Gemeinden, dass die Finanzämter zukünftig nicht nur den finalen Grundsteuer-Wert und den Grundsteuer-Messbetrag für jedes einzelne Grundstück an die hebeberechtigte Gemeinde übermitteln, sondern zusätzlich auch den jeweils vollständigen Inhalt der Grundlagen-Bescheide. Auf diese Weise können sich die Städte und Gemeinden an einer Kontrolle der Angaben in den Steuererklärungen beteiligen. Damit wird zum einen die Gefahr verfassungsrechtlich relevanter Vollzugsdefizite weiter reduziert. Zum anderen fördert es das Gefühl einer gerechten Behandlung auf Seiten der Steuerpflichtigen, wenn auf diese Weise das Entdeckungsrisiko für Falschangaben in der Steuererklärung deutlich erhöht wird. Darüber hinaus werden die Kommunen so in die Lage versetzt, den Bürgerinnen und Bürgern genaue Auskünfte und Erläuterungen zur Grundsteuer zu erteilen.

Nachbesserungs- und Klarstellungsbedarfe bei der Grundsteuer C

Die kommunalen Spitzenverbände begrüßen die Einführung einer Grundsteuer C. Die Regierungskoalition greift damit eine langjährige Forderung der kommunalen Spitzenverbände auf. Bei der konkreten Ausgestaltung sehen wir jedoch noch Nachbesserungsbedarfe.

Die Grundsteuer C soll nach aktuellem Entwurfsstand nur in „Gebieten mit besonderem Wohnraumbedarf“ erhoben werden dürfen. Die Grundsteuer C wird so als ein Instrument verstanden, dass der Förderung des Wohnungsbaus auf angespannten Wohnungsmärkten dienen soll. Diese räumliche und lenkungspolitische Beschränkung greift jedoch zu kurz. Nach Auffassung der Kommunen sollte die Grundsteuer C prinzipiell in allen Städten und Gemeinden erhoben werden können, die aus wohnungsbaupolitischen, bodenpolitischen oder städtebaulichen Gründen steuerliche Anreize für eine Nachverdichtung der örtlichen Siedlungsstrukturen setzen möchten. Das Regelungsziel der Mobilisierung von Grundstücken für den Wohnungsbau sollte daher um folgende weitere Zielkategorien für eine Nachverdichtung der Siedlungsstrukturen ergänzt werden:

- Reduzierung des Flächenverbrauchs durch Nachverdichtung bestehender Siedlungsstrukturen anstelle der Ausweisung immer neuer Siedlungsflächen.
- Bessere Auslastung bereits erschlossener Siedlungsgebiete bzw. der dort bereits vorhandenen kommunalen Infrastrukturen. Konkret geht es insbesondere um eine höhere Auslastung vorhandener Straßen-, Wege-, Daten- und ÖPNV-Netze sowie der leitungsgebundenen Infrastrukturen etwa für Strom, Gas, Wasser, Abwasser oder Fernwärme.
- Verbesserungen des städtebaulichen Ortsbildes durch die Beseitigung von Baulücken und Brachflächen insbesondere in den Ortskernen der Gemeinden.

Darüber hinaus erachten die Kommunen bei der Grundsteuer C die Einführung eines „zonierten Hebesatzrechtes“ für zielführend. Ein zonierte Hebesatzrecht würde es Städten und Gemeinden gestatten, die Grundsteuer C nur in Teilen des Gemeindegebiets zu erheben (z.B. nur im Ortskern, nur im Sanierungsgebiet oder nur im neuen Baugebiet). Mit Blick auf das Ziel einer rechtssicheren Anwendung wären jedoch bundesgesetzliche Leitlinien für die „Grundsteuer C – Zonenbildung“ angezeigt.

Kein Ersatz der Grundsteuer durch Einkommensteuerzuschläge

Die kommunalen Spitzenverbände lehnen den im Antrag der AfD-Fraktion („Echte Gemeindesteuerreform auf den Weg bringen“) unterbreiteten Vorschlag nachdrücklich ab, die Grundsteuer durch Einkommensteuerzuschläge zu ersetzen.

Die Grundsteuer ist eine gute Gemeindesteuer: Das Immobilienpreisniveau einer Gemeinde hängt stark vom Umfang der kommunalen Investitionen in die örtliche Infrastruktur ab. Daher ist es auch folgerichtig, dass Grundstücksnutzer über die Grundsteuer in besonderem Maße an den Kosten der kommunalen Infrastruktur beteiligt werden. Zugleich bewirkt dieser Zusammenhang zwischen Infrastrukturleistungen und Immobilienpreisniveau, dass die Steuerkraftverteilung zwischen den Gemeinden bei dieser Steuer prinzipiell bedarfsgerecht ausfällt.

Ein gemeindlicher Zuschlag zur Einkommensteuer ist dagegen unter den bestehenden Strukturbedingungen keine Alternative zur Grundsteuer. Darüber hinaus ist bereits die Gemeindefinanzkommission im Jahr 2011 zu dem Schluss gelangt, dass ein gemeindlicher Einkommensteuerzuschlag nicht mit vertretbarem Aufwand administrierbar wäre, u.a. weil der Zuschlag auch im Rahmen des Lohn- und Kapitalertragsteuer-Abzugsverfahrens sowie im

hochkomplexen Bereich der Besteuerung von Personengesellschaften umgesetzt werden müsste.

Grundsteuer muss wertorientiert ausgestaltet bleiben

Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände lehnt rein flächenbasierte und damit wertunabhängige Grundsteuer-Modelle ab. Der Antrag der FDP-Fraktion (Grundsteuer – Einfaches Flächenmodell ohne automatische Steuererhöhungen) wird insoweit nicht unterstützt.

Für die langfristige Akzeptanz der Grundsteuer bei den Steuerpflichtigen ist es wichtig, dass die Lastenverteilung als gerecht empfunden wird. Die oft großen lageabhängigen Wertunterschiede zwischen den einzelnen Immobilien können daher nicht einfach ignoriert werden.

Diese Gerechtigkeitsfrage hat zudem auch eine verfassungsrechtliche Dimension: Im Schrifttum ist nach wie vor höchst umstritten, ob eine wertunabhängige Grundsteuer überhaupt mit dem verfassungsrechtlichen Gleichheitssatz und dem Willkürverbot in Einklang zu bringen ist. Denn ein Steuermaßstab Fläche – der in keinem Zusammenhang zu Aspekten der Leistungsfähigkeit oder der Nutzenäquivalenz steht – erscheint eher willkürlich gewählt. Wegen der großen fiskalischen Bedeutung der Grundsteuer für die Kommunalhaushalte hat die Frage der Verfassungsfestigkeit der Reform aber einen herausragenden Stellenwert für die Kommunen. Aus kommunaler Sicht können derart schwerwiegende Verfassungsrisiken nicht akzeptiert werden.

Umlagefähigkeit der Grundsteuer

Im Antrag der Fraktion Die Linke („Sozial gerechte Grundsteuer-Reform für billigere Mieten und starke Kommunen“) wird die zentrale Forderung erhoben, die Umlagefähigkeit der Grundsteuer in der Betriebskostenverordnung abzuschaffen. Wir sehen in der Umlagefähigkeit der Grundsteuer ein wichtiges und demokratiestärkendes steuerliches Band zwischen der Gemeinde und allen ihren Einwohnern. Es ist daher sinnvoll und geboten, das bewährte Prinzip der Überwälzung der Grundsteuer auf die Mieter beizubehalten.

Die kommunalen Spitzenverbände möchten diesbezüglich zudem zu bedenken geben, dass die Umlagefähigkeit der Grundsteuer im Ergebnis wenig Einfluss darauf hat, ob langfristig eher die Mieter oder die Eigentümer die Grundsteuerlast wirtschaftlich tragen. Die Umlagefähigkeit bietet den Vorteil, dass die Abgabenglast der Grundsteuer so nicht nur für die Vermieter-, sondern auch für die Mieter-Seite sichtbar wird.

Jedenfalls ist zu betonen, dass hohe Mietkosten nicht durch die Grundsteuer verursacht werden, sondern durch die Situation auf dem Wohnungsmarkt. Bei einer Stadtwohnung von 90 m² Fläche liegt die Grundsteuerbelastung im Bundesdurchschnitt bei nur knapp 17 Euro im Monat. Das Problem des Wohnens muss daher mit den richtigen Instrumenten angegangen werden, die Umlagefähigkeit der Grundsteuer ist dafür jedoch kein geeigneter Ansatzpunkt.

Messzahlenstaffelungen für unterschiedliche Nutzungsformen von Grundstücken

Im Antrag der Fraktion Die Linke („Sozial gerechte Grundsteuer-Reform für billigere Mieten und starke Kommunen“) wird des Weiteren die Forderung erhoben, die Grundsteuer-Messzahlen nach bestimmten Grundstücks- und damit auch Nutzungsarten sowie der Messbe-tragshöhe zu differenzieren. Eine solche Debatte erscheint aus kommunaler Sicht sinnvoll, aber noch verfrüht. Verteilungspolitisch motivierte Eingriffe in die Messzahlenstruktur sollten

erst diskutiert werden, wenn die tatsächlichen Verteilungswirkungen der neuen Grundsteuer bekannt sind. Das wird erst nach Abschluss der Neubewertung der Fall sein. Erst dann lässt sich auch fundiert bewerten, ob und in welcher Form verteilungspolitische Korrekturen an der Steuerlastverteilung begründet sind. Daher möchten wir an dieser Stelle nochmals unsere Forderung wiederholen, dass nach Abschluss der Neubewertung eine Evaluation und gegebenenfalls Nachsteuerung der Messzahlen erfolgen sollte. Das Ziel der Aufkommensneutralität muss dabei aber stets gewahrt bleiben.

Mit freundlichen Grüßen

Verena Göppert
Ständige Stellvertreterin des
Hauptgeschäftsführers
des Deutschen Städtetages

Matthias Wohltmann
Beigeordneter
des Deutschen Landkreistages

Uwe Zimmermann
Stellvertretender Hauptgeschäftsführer
des Deutschen Städte- und Gemeindebundes

Verband der steuerberatenden und
wirtschaftsprüfenden Berufe



DEUTSCHER STEUERBERATERVERBAND e.V. · Littenstraße 10 · 10179 Berlin

Vorsitzende des Finanzausschusses
des Deutschen Bundestages
Frau Bettina Stark-Watzinger, MdB
Platz der Republik 1
11011 Berlin

per E-Mail: bettina.stark-watzinger@bundestag.de;
finanzausschuss@bundestag.de

Kürzel
Me/DB/Gi – S 11/19

Telefon
+49 30 27876-410

Telefax
+49 30 27876-799

E-Mail
basta@dstv.de

Datum
06.09.2019

Gesetzentwürfe der Fraktionen der CDU/CSU und SPD zur Reform der Grundsteuer

Sehr geehrte Frau Stark-Watzinger,
sehr geehrte Damen und Herren,

zur Vorbereitung der öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages am 11.09.2019 zu

- dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 72, 105 und 125b) ([BT-Drs. 19/11084](#)),
- dem Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Grundsteuer- und Bewertungsrechts (Grundsteuer-Reformgesetz – GrStRefG) ([BT-Drs. 19/11085](#)) sowie
- dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundsteuergesetzes zur Mobilisierung von baureifen Grundstücken für die Bebauung ([BT-Drs. 19/11086](#))

weist der Deutsche Steuerberaterverband e.V. (DStV) auf nachfolgende Punkte hin. Wir freuen uns, wenn Ihnen unsere Anregungen im Rahmen der Erörterungen eine Stütze sind.

A. Vorwort

Wenngleich die Frage der Umlagefähigkeit der Grundsteuer nicht Teil der vorliegenden Gesetzentwürfe sowie der diesbezüglichen öffentlichen Anhörung ist, erlauben wir uns aus rechtssystematischen Gründen dennoch auf Folgendes hinzuweisen:

Die Rechtfertigung für die Grundsteuer lässt sich nach Auffassung des DStV am ehesten aus dem Äquivalenzprinzip ableiten. Hiernach stellt die Grundsteuer einen Beitrag für die Infrastrukturleistungen der Gemeinde dar, die über Gebühren und Beiträge hinausgehen. Diesem Gedanken folgend sollte derjenige die Grundsteuerlast tragen, der von diesen Leistungen vor Ort ganz überwiegend profitiert. Im Falle eines Mietverhältnisses dürfte dieses regelmäßig der Mieter sein. Insofern ist es folgerichtig, dass die Grundsteuer nach § 2 Nr. 1 Betriebskostenverordnung auf den Mieter umgelegt werden kann.

Im Referentenentwurf vertrat das BMF diese Auffassung ebenfalls noch (Referentenentwurf, S. 90). Dort hieß es:

*„Einerseits wird über die Erfassung des Grund und Bodens ein Zusammenhang mit kommunalen Infrastrukturleistungen hergestellt, die durch Beiträge und Gebühren nicht vollständig abgegolten werden können und dem Grundstückseigentümer zu Gute kommen. Andererseits wird durch die Erfassung der Gebäude und die dadurch vermittelte objektive Leistungsfähigkeit gewährleistet, dass vielfältige freiwillige Aufgaben einer Gemeinde finanziert werden, die der Allgemeinheit andernfalls regelmäßig nur mit Zuschüssen zur Verfügung gestellt werden können. **Da diese Leistungen nicht nur dem Grundstückseigentümer zu Gute kommen, erfasst die Grundsteuer sachgerecht durch ihre Umlagefähigkeit alle Einwohner und ist geeignet, die Bindung der Bevölkerung an die Gemeinde zu stärken.**“*

Mit Bedauern mussten wir zur Kenntnis nehmen, dass der hervorgehobene Satz aus dem Gesetzentwurf gestrichen wurde (vgl. Gesetzentwurf, S. 81). Sollte die Umlagefähigkeit der Grundsteuer entfallen, stellt sich indes die Frage nach dem Rechtfertigungsgrund der Grundsteuer.

Muss etwa ein Vermieter aus Köln die Grundsteuer für ein Haus tragen, das er einem Mieter in Berlin überlässt, lässt sich der Äquivalenzgedanke schwieriger aufrechterhalten. Denn die Leistungen der Kommune kommen zuvorderst dem Mieter und nicht dem Eigentümer zugute.

Eine Kappung der Umlagefähigkeit würde die weitergehende Frage aufwerfen, ob die Grundsteuer dann nicht den Charakter einer Vermögensteuer annimmt – insbesondere vor dem Hintergrund einer wertabhängigen Bewertung. Dies könnte verfassungsrechtliche Bedenken begegnen. Denn die Grundsteuer muss sich nach verfassungsrechtlichen Vorgaben hinsichtlich

ihres Belastungsgrunds in rechtserheblicher Weise von anderen Steuerarten unterscheiden (vgl. *Kirchhof*, DStR 2018, S. 2661 [2667]).

Ohne die Möglichkeit, die Grundsteuer umlegen zu können, erscheint eine Rechtfertigung durch das Äquivalenzprinzip problematisch. Würde sich der Belastungsgrund der Grundsteuer nun aber in der durch den Sollertrag vermittelten Leistungskraft erschöpfen, so knüpfte sie an denselben Belastungsgrund wie die Vermögensteuer (vgl. [Kirchhof, Die Reform der Grundsteuer und das Maß des Grundgesetzes](#), S. 7) – und wäre insoweit mit verfassungsrechtlichen Zweifelsfragen verbunden.

Der DStV spricht sich vor diesem rechtssystematischen Hintergrund dafür aus, dass die Umlagefähigkeit der Grundsteuer erhalten bleibt.

B. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 72, 105 und 125b) (BT-Drs. 19/11084)

Zu Art. 72 Abs. 3 Satz 1, 105 Abs. 2 GG-E – Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes

Durch die Änderung der vorgenannten Normen soll dem Bund die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz über die Grundsteuer zugesichert werden. Da die Frage der Gesetzgebungskompetenz in der Wissenschaft unterschiedlich beurteilt wird, befürwortet der DStV diese Maßnahme ausdrücklich; sie dient dazu, Rechtssicherheit herzustellen. Keinesfalls darf es passieren, dass die Grundsteuer in einigen Jahren erneut für verfassungswidrig erklärt wird. Denn als wichtige und verlässliche Finanzierungsquelle für die Kommunen muss sie nach Ansicht des DStV unbedingt erhalten bleiben.

Insofern sieht es der DStV positiv, dass durch die Änderung des Grundgesetzes bestehende verfassungsrechtliche Zweifel hinsichtlich der Gesetzgebungskompetenz des Bundes ausgeräumt werden sollen.

Zu Art. 125b Abs. 3 GG-E – Abweichendes Landesrecht bei der Erhebung der Grundsteuer

Es ist grundsätzlich zu begrüßen, dass die Bundestagsfraktionen der CDU/CSU und der SPD sich auf ein Reformpaket geeinigt haben. Dass die Möglichkeit, länderseitig bei der Grundsteuer

vom Bundesrecht abzuweichen („Länderöffnungsklausel“) Teil der Einigung ist (vgl. <https://www.tagesschau.de/inland/grundsteuer-grundrente-101.html>), erkennt der DStV an.

Wenn einzelne Länder bei der Grundsteuer vom Bundesrecht abweichen können, kann dies allerdings Auswirkungen auf den Länderfinanzausgleich („LFA“) haben. Der Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Grundsteuer- und Bewertungsrechts ([BT-Drs. 19/11085](#)) sieht deshalb folgende Anpassung von § 8 Abs. 2 Finanzausgleichsgesetz (FAG) vor:

*„(...) Als Steuerkraftzahlen der Grundsteuer von den land- und forstwirtschaftlichen Betrieben und der Grundsteuer von den Grundstücken werden für die einzelnen Länder jeweils die Beträge angesetzt, die sich ergeben, wenn die im Bundesgebiet insgesamt im Ausgleichsjahr aufgetretenen Grundsteuern jeweils im Verhältnis der Summen der **nach bundesgesetzlich normiertem Bewertungsrecht berechneten Grundsteuermessbeträge**, die die Länder für das dem Ausgleichsjahr vorausgehende Kalenderjahr für ihr Gebiet festzustellen haben, verteilt werden; **dies gilt nicht, soweit das Statistische Bundesamt für alle Länder in bundeseinheitlicher Abgrenzung Grundbeträge der Grundsteuern festgestellt hat.**“*

Nach unserem Verständnis ist bislang ungewiss, ob, wie bzw. wann das Statistische Bundesamt die Grundbeträge der Grundsteuern in bundeseinheitlicher Abgrenzung feststellen wird. Insofern kann der Fall eintreten, dass Länder, die von der Länderöffnungsklausel Gebrauch machen, für den LFA sowohl Daten für die Bewertung nach Bundes- als auch nach Landesrecht erfassen („doppelte Datenerfassung“) müssen (vgl. auch Antwort des BMF-Staatssekretärs Dr. Rolf Böisinger vom 02.08.2019 auf die Frage von MdB Karsten Klein [FDP], BT-Drs. 19/12120, S. 7).

Wenn Länder jedoch aufgrund des LFA gezwungen sind, sowohl Daten für das eigene als auch für das bundesrechtliche Grundsteuermodell zu erheben, machen sie womöglich angesichts des beträchtlichen Aufwands keinen Gebrauch von der Länderöffnungsklausel. Der Finanzsenator der Freien und Hansestadt Hamburg, Dr. Andreas Dressel, etwa sagte nach einem Bericht der „Immobilien Zeitung“ vom 27.08.2019 bei einer Veranstaltung: *“Wenn [Daten] doppelt erhoben werden müsste[n], würde die Abweichung praktisch unmöglich gemacht“* (vgl. <https://www.immobilien-zeitung.de/1000064208/grundsteuer-hamburgs-finanzsenator-moechte-einfaches-modell>).

Aus Sicht der Beraterschaft ist eine doppelte Datenerfassung ebenfalls problematisch. Der DStV erwartet, dass sich die Mehrheit der Grundstückseigentümer zur Bewältigung der Erklärungspflicht an die Berufskollegen wenden wird. Allein die Bewertung der mehr als 35 Mio. Grundstücke wird für den Berufsstand deshalb mit erheblichen Anstrengungen verbunden sein. Bei rund 85.000 zugelassenen Steuerberatern (vgl. [BStBK Berufsstatistik 2018](#), S. 3) entfallen vereinfacht – bereits ohne doppelte Datenerfassung – mehr als 400 Erklärungen auf jeden einzelnen Berufsträger. Sollten durch die doppelte Datenerfassung weitere hinzukommen, ist dies – auch mit Blick auf das vergleichsweise komplexe Modell nach Bundesrecht – problematisch für die Kapazitäten in den Kanzleien. Dies betrifft insbesondere kleine und mittlere Kanzleien, die in Zeiten des Fachkräftemangels immer häufiger über eine nur dünne Personaldecke verfügen.

§ 8 Abs. 2 FAG-E greift aufgrund von § 8 Abs. 4 FAG-E zwar erstmalig ab 2028. Allerdings ist der erste Hauptfeststellungszeitpunkt nach Bundesrecht der 01.01.2022. Dies wirft ferner die Frage auf, was geschieht, wenn das Statistische Bundesamt bis zu diesem Zeitpunkt keine Grundbeträge in bundeseinheitlicher Abgrenzung festgestellt hat. Ab wann müssen die Länder mit eigenen Grundsteuer-Modellen damit beginnen, Daten für das Grundsteuermodell nach Bundesrecht zu sammeln?

Diese Unsicherheit bereitet dem Berufsstand große Sorgen. Denn solange nicht klar ist, mit welchem Aufwand für die Bewertung der Grundstücke insgesamt zu rechnen ist, können die Kanzleien ihre Kapazitäten nicht verlässlich planen.

Petition: Der DStV erkennt die Intention des Gesetzgebers an, dass unterschiedliche Grundsteuermodelle nicht zu Vorteilen beim LFA führen sollen. Die Regelung ist jedoch angesichts einer drohenden zusätzlichen Erfassung von Grundstücksdaten mit Problemen und Fragen verbunden.

Der DStV fordert deshalb, dass noch vor dem ersten Hauptfeststellungszeitpunkt (01.01.2022) eine Lösung für den LFA gefunden wird, die eine doppelte Datenerfassung erlässlich macht.

C. Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Grundsteuer- und Bewertungsrechts (BT-Drs. 19/11085)

I. Grundsätzliches – Tauglichkeit der Bewertungsmethoden im Massenverfahren

Der DStV hegt grundsätzliche Zweifel, ob die angedachten Bewertungsmethoden für ein Massenverfahren wie die Grundsteuer geeignet sind. Zwar sind diverse Vereinfachungen vorgesehen, um diese einem Massenverfahren zugänglich zu machen. Die Grundprobleme wertbasierter und gebäudeumfassender Bewertungsmodelle im Spannungsfeld eines Massenverfahrens bleiben nach Ansicht des DStV jedoch bestehen:

- (1) Die geschätzten verwaltungsseitigen Gesamtpersonalkosten für die Neubewertung belaufen sich gemäß dem Gesetzentwurf auf 538 Millionen Euro (inkl. Intendantzbereich). Hinzu kommt, dass regelmäßige Neubewertungen erforderlich sind; der Entwurf sieht nach § 221 BewG-E hierfür Intervalle von sieben Jahren vor. Darüber hinaus sind Wertfortschreibungen und Nachfeststellungen vonnöten. Der bürokratische Aufwand – für die Steuerpflichtigen, die Beraterschaft und die Finanzverwaltung – erscheint bei dem geplanten Modell insgesamt vergleichsweise hoch.
- (2) Schon die bisherige Einheitsbewertung krankt an dem notwendigen Aufwand für regelmäßige Neubewertungen. Zwar bekräftigt der Entwurf, dass durch Automatisierung und die typisierenden Verfahren keine Bedenken gegen zyklische Hauptfeststellungen bestehen. Der DStV sieht dennoch die Gefahr, dass die Neubewertungen aufgrund des erforderlichen Aufwands erneut verschleppt und die geänderten Regelungen des BewG neuerlich für verfassungswidrig erklärt werden.

II. Zu den Regelungen im Einzelnen

Artikel 1 – Änderung des Bewertungsgesetzes

Zu § 228 BewG-E – Steuererklärungsverfahren

Die Neubewertung der mehr als 35 Mio. Grundstücke wird für alle Beteiligten ein Kraftakt. Umso wichtiger ist es, dass hierfür die Vorteile der Digitalisierung genutzt werden. Der DStV befürwortet insoweit ausdrücklich die Bestrebungen, das Besteuerungsverfahren weitgehend zu automatisieren (vgl. Gesetzentwurf, S. 81).

Allerdings kann ein vollständig digitalisiertes Verwaltungsverfahren auf den 01.01.2022 noch nicht angeboten werden (vgl. Gesetzentwurf, S. 87). Dies ist zwar bedauerlich. Doch zumindest ist geplant, die notwendigen Daten durch eine elektronische Steuererklärung zu erheben (vgl. Gesetzentwurf, S. 87). Der bürokratische Aufwand für die Berater, die Steuerpflichtigen und die Verwaltung dürfte hierbei geringer sein als bei einer papiergebundenen Erklärung. Zudem wird damit der Grundstein für ein automatisiertes Verfahren gelegt.

Dem Gesetzentwurf ist jedoch zu entnehmen, dass Sachkosten für die „Übermittlung papiergebundener Steuererklärungen“ entstehen werden (vgl. Gesetzentwurf, S. 2-3 sowie S. 87-88). Für die Bürgerinnen und Bürger sollen diese 445.000 Euro und für die Wirtschaft 181.000 Euro betragen. Dies kann so verstanden werden, als ob zum 01.01.2022 keine elektronische Steuererklärung angeboten würde.

Vor dem Hintergrund der fortschreitenden Digitalisierung und den daraus erwachsenden Möglichkeiten wäre ein (ausschließlich) papiergebundenes Steuerklärungsverfahren völlig inakzeptabel – selbst wenn dies nur für die erste Hauptfeststellung zuträfe. Dies gilt umso mehr, als durch die Reform ein neues Verfahren eingeführt wird.

Petition: Zum ersten Hauptfeststellungszeitpunkt muss ein Verfahren zur Übermittlung elektronischer Steuererklärungen zur Verfügung stehen.

Zu §§ 222, 228 BewG-E – Verknüpfung von Wertfortschreibung und Anzeigepflicht

Eine Wertfortschreibung ist gemäß § 222 Abs. 1 BewG-E vorzunehmen, wenn „ (...) *der in Euro ermittelte und auf volle hundert Euro abgerundete Wert, der sich für den Beginn eines Kalenderjahrs ergibt, von dem entsprechenden Wert des letzten Feststellungszeitpunkts nach oben oder unten um mehr als 15 000 Euro abweicht.*“

Gemäß § 228 Abs. 2 BewG-E ist daneben eine Änderung der tatsächlichen Verhältnisse anzuzeigen, sofern diese Auswirkungen auf die Höhe des Grundsteuerwerts, die Vermögensart oder die Grundstücksart hat. Dies gilt gleichermaßen, wenn die Änderung der tatsächlichen Verhältnisse zu einer erstmaligen Feststellung führen kann.

Dem Entwurf ist nicht eindeutig zu entnehmen, ob die Wertfortschreibungs- und die Anzeigepflicht verknüpft sind. Sollte dem nicht so sein, wäre bei jeder Änderung der für die Bewertung maßgeblichen Parameter eine Anzeige vorzunehmen.

Die entwurfsgemäßen Bewertungsverfahren sind für sich genommen schon vergleichsweise verwaltungsaufwendig. So muss der Eigentümer des Grundbesitzes fortwährend die Entwicklung der Wertverhältnisse überwachen – was bspw. bei einem wertunabhängigen Modell nicht erforderlich wäre. Ihm im schlimmsten Fall zusätzlich noch jährliche Anzeigepflichten aufzubürden, stellt insbesondere für kleine- und mittlere Unternehmen unzumutbaren bürokratischen Aufwand dar. Dies umso mehr, als es sich bei der Anzeige i. S. d. § 228 Abs. 2 BewG-E gemäß § 228 Abs. 5 BewG-E um eine Steuererklärung handelt, für welche ab dem Veranlagungszeitraum 2018 ein automatischer Verspätungszuschlag ohne Fristverlängerungsmöglichkeit anfallen kann.

Petition: Nach Auffassung des DStV sollte eine Anzeigepflicht nur bestehen, wenn die Veränderung der Verhältnisse auch mit einer Wertfortschreibung einhergeht.

Um überbordende Bürokratie zu vermeiden, regt der DStV darüber hinaus an, die Wertfortschreibungsgrenze des § 222 Abs. 1 BewG-E auf 30.000 Euro anzuheben.

Zu § 228 BewG-E – Anzeigefrist

Die Frist für die Anzeige i. S. d. § 228 Abs. 2 BewG-E beträgt einen Monat und beginnt mit Ablauf des Jahres, in dem sich die tatsächlichen Verhältnisse geändert haben bzw. das wirtschaftliche Eigentum übergegangen ist. Diese Frist erachtet der DStV als zu kurz; insbesondere wenn die Änderung der tatsächlichen Verhältnisse erst gegen Ende des Jahres eintritt.

Denn das Jahresende und der Beginn des neuen Jahres sind sowohl in den Kanzleien als auch in den Unternehmen traditionell sehr arbeitsintensive Zeiten: Neben drängenden Deklarationstätigkeiten, die die Abgabe von Steuererklärungen bis Ende Februar betreffen, fallen bspw. Jahresabschlussarbeiten – wie die Durchführung von Inventuren bei Mandanten – und der Abschluss der Lohnbuchhaltung für das vergangene Jahr an.

Petition: Die Frist für die Anzeige i. S. d. § 228 Abs. 2 BewG-E sollte mindestens drei Monate betragen.

Zu § 247 BewG-E – Einbeziehung von Bodenrichtwerten

Bei der Bewertung von unbebauten Grundstücken ergibt sich der Wert des Grundstücks gemäß § 247 BewG-E aus dem Produkt von Fläche und dem Bodenrichtwert i. S. d. § 196 BauGB. Bei der Bewertung von bebauten Grundstücken fließt der Bodenrichtwert in Form des abgezinsten Bodenwerts nach § 257 BewG-E (Ertragswertverfahren) bzw. in Form des Bodenwerts i. S. d. § 258 Abs. 2 BewG-E (Sachwertverfahren) in die Bemessungsgrundlage ein.

Die Qualität von Bodenrichtwerten kann im Hinblick auf die jeweils zu bewertende Immobilie stark schwanken. Denn in dem Bodenrichtwert bleiben grundstücksspezifische Merkmale (z. B. die Bodeneigenschaften oder eine Ecklage) unberücksichtigt. Abweichungen des tatsächlichen Grundstückswerts vom Bodenrichtwert können hier zu signifikanten Wertverzerrungen führen. Erschwerend tritt der Umstand hinzu, dass Bodenrichtwerte einer gerichtlichen Überprüfung regelmäßig nicht zugänglich sind – so der BFH in seinem Urteil vom 11.05.2005 (Az. II R 21/02, BStBl. II, S. 686). Es fehlt zudem an einem bundeseinheitlichen Verfahren.

Petition: Dem Steuerpflichtigen sollte deshalb die Möglichkeit offenstehen, einen im Einzelfall niedrigeren Grundstückswert nachzuweisen (vgl. hierzu auch unsere Ausführungen zu § 250 BewG-E) – selbst, wenn dies die Abwicklung im Massenverfahren womöglich erschwert.

Zudem sollte für die Ermittlung der Bodenrichtwerte ein bundeseinheitliches Verfahren eingeführt werden.

Zu § 250 BewG-E – Konkretisierung des Bewertungsziels im Lichte der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

Nach der Rechtsprechung des BVerfG verfügt der Gesetzgeber „*bei der Ausgestaltung von Regelungen zur Bestimmung der Bemessungsgrundlage (...) über einen weiten Spielraum. Dabei darf er sich in erheblichem Umfang auch von Praktikabilitätsabwägungen mit dem Ziel der Einfachheit der Steuerfestsetzung und ihrer Erhebung leiten lassen. Dies gilt in besonderem Maße bei steuerlichen Massenverfahren. Bei der Ausgestaltung des Systems zur Erfassung der Bemessungsgrundlage kann der Gesetzgeber Praktikabilitätsabwägungen Vorrang vor Gesichtspunkten der Ermittlungsgenauigkeit einräumen und dabei auch beträchtliche*

Bewertungs- und Ermittlungsunschärfen in Kauf nehmen, um die Festsetzung und Erhebung der Steuer handhabbar zu halten (allgemein zur Streubreite der Wertermittlung bei Grundstücken vgl. BVerfGE 117, 1 <45 ff.> m.w.N.). 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“ (vgl. [BVerfG, Urteil vom 10.04.2018 – 1 BvL 11/14, Rn. 131](#)).

Das vom BVerfG geforderte Bewertungsziel soll nach dem Entwurf der „objektiviert-reale Wert“ des Bewertungsgegenstands sein (vgl. z. B. Gesetzesbegründung, S. 83). Zu diesem Zweck soll die Bewertung mittels eines „vereinfachten“ Ertrags- bzw. „vereinfachten“ Sachwertverfahrens erfolgen. Auch wenn der Gesetzentwurf dies nicht eindeutig formuliert: Nach unserer Ansicht soll mit den gewählten Bewertungsverfahren ein Verkehrswert ermittelt werden.

Darauf deutet bspw. die Wahl der Bewertungsverfahren hin. Ein (typisierendes) Ertragswert- bzw. Sachwertverfahren kommt im BewG gegenwärtig u. a. bei der Feststellung von Grundbesitzwerten (§§ 157, 176 ff. BewG) für Zwecke der Erbschaft-/Schenkungsteuer bzw. Grunderwerbsteuer zur Anwendung. Das Bewertungsziel ist hierbei der gemeine Wert i. S. d. § 9 BewG (§ 177 BewG).

Zudem nehmen die entwurfsgemäßen Bewertungsverfahren starke Anleihen bei der Immobilienwertermittlungsverordnung (ImmoWertV) (vgl. Gesetzesbegründung, S. 107). Die ImmoWertV dient der Verkehrswertermittlung (§ 8 ImmoWertV). Auch dies spricht dafür, dass der „objektiviert-reale Wert“ den Verkehrswert abbildet.

Des Weiteren kommt in dem Gesetzentwurf an verschiedener Stelle zum Ausdruck, dass eine marktorientierte Bewertung erfolgen soll:

(1) Gesetzesbegründung, allgemeiner Teil, S. 82:

*„Die Bewertung des land- und forstwirtschaftlichen Vermögens mittels eines durchschnittlichen Ertragswertverfahrens trägt der Belastungsentscheidung durch Anknüpfung an den Sollertrag des Grundbesitzes Rechnung. Das auf diese Weise objektivierte Ertragswertverfahren **steht zu dem allgemeinen Bewertungsmaßstab des § 9 Absatz 1 BewG nicht in Widerspruch**, sondern konkretisiert unter Berücksichtigung des speziellen Bewertungsvorbehalts und der*

Ausgestaltung der Grundsteuer als Sollertragsteuer das Bewertungsziel eines objektiviert-realen Ertragswerts eines selbstbewirtschafteten, pacht- und schuldenfreien Betriebs.“

(2) Gesetzesbegründung zu § 250 BewG-E, S. 106:

*„Beim Ertragswertverfahren wird der Wert von bebauten Grundstücken auf der Grundlage des für diese Grundstücke **marktüblich erzielbaren Ertrags** ermittelt.“*

(3) Gesetzesbegründung zu § 251 BewG-E, S. 107:

*„Wie im geltenden Recht (§ 77 BewG) darf der im typisierten Ertragswertverfahren oder im typisierten Sachwertverfahren für ein bebautes Grundstück ermittelte Wert einen bestimmten Wertekorridor, mit dem der Grund und Boden allein als unbebautes Grundstück zu bewerten wäre, nicht unterschreiten. **Es entspricht den Gepflogenheiten des Grundstücksverkehrs, dass der Käufer eines bebauten Grundstücks zumindest denjenigen Preis zahlen wird, der dem gemeinen Wert des unbebauten Grund und Bodens abzüglich etwaiger Freilegungskosten entspricht.**“*

All dies lässt den Schluss zu, dass das Bewertungsziel der Verkehrswert ist.

Zugleich greifen die entwurfsgemäßen Bewertungsverfahren jedoch an verschiedener Stelle (z. B. hinsichtlich des Liegenschaftszinses, § 256 BewG-E) auf – den Verkehrswert beeinflussende – Typisierungen bzw. Pauschalierungen zurück. Davon ausgehend, dass ein Verkehrswert ermittelt werden soll, könnten diese dazu führen, dass der ermittelte Wert sich zu weit von einem Verkehrswert entfernt. Es ist zweifelhaft, ob dies im Einklang mit der Rechtsprechung des BVerfG stünde. Denn das BVerfG geht auf Basis von Literaturmeinungen von einer Streubreite von plus/minus 20 % der Verkaufspreise für ein und dasselbe Objekt aus, innerhalb derer ein festgestellter Verkehrswert als noch vertretbar angesehen wird (vgl. [BVerfG, Urteil vom 07.11.2006 – 1 BvL 10/02](#) unter C. II. 2.).

Auch wenn das BVerfG dem Gesetzgeber zugestanden hat, dass er sich von Praktikabilitätsabwägungen leiten lassen darf: hinsichtlich der Streubreite der Wertermittlung sind dem Gesetzgeber verfassungsrechtliche Grenzen gesetzt – wie oben zitiert (vgl. [BVerfG, Urteil vom 10.04.2018 – 1 BvL 11/14, Rn. 131](#)).

Eine erste Untersuchung in der steuerrechtlichen Literatur stützt diese Bedenken. So weichen die Grundsteuerwerte nach den entwurfsgemäßen Bewertungsverfahren in einer Beispielrechnung zuweilen mehr als 20 % nach oben bzw. nach unten von dem Verkehrswert ab (vgl. *Löhr*, DStR 2019, S. 1433 [1436]). Ob diese Abweichungen zur Verfassungswidrigkeit führen, bleibt einer gerichtlichen Überprüfung vorbehalten.

Petition: Nach Ansicht des DStV muss das Bewertungsziel klar zum Ausdruck kommen, um dem Rahmen einer künftigen verfassungsrechtlichen Überprüfung besser Rechnung zu tragen. Wir regen daher an, das Bewertungsziel – analog zur § 177 BewG und § 8 ImmoWertV – gesetzlich eindeutig zu normieren

Zu § 250 BewG-E – Nachweis eines tatsächlich geringeren Grundsteuerwerts

Aufgrund der zahlreichen Typisierungen und Pauschalierungen in den angedachten Bewertungsverfahren sind nach Ansicht des DStV im Einzelfall unzutreffende Bewertungsergebnisse denkbar. Erschwerend kommt hinzu, dass der Gesetzentwurf keine Ermäßigungen bzw. Wertabschläge vorsieht, wie sie etwa in der Einheitsbewertung in den §§ 81, 82, 87 und 88 BewG sowie in der Verkehrswertermittlung in § 8 Abs. 3 ImmoWertV existieren.

Umso wichtiger erscheint etwa für Gewerbeimmobilien die Möglichkeit, einen niedrigeren Grundsteuerwert nachzuweisen, z. B. in Form einer (Wert-)Öffnungsklausel. Bei diesen Objekten bleiben bspw. wertbeeinflussende Faktoren (z. B. wegen baulicher Mängel und Schäden) gänzlich unberücksichtigt. Diese können den Wert des Gebäudes jedoch mindern und sollten daher – zumindest im Einzelfall – nachweisbar sein.

Bewertungsrechtlich wäre dies konsequent. Bei der Bedarfsbewertung für Zwecke der Erbschaft-/Schenkung- und Grunderwerbsteuer existiert eine solche ebenfalls (§ 198 BewG).

In den am 01.02.2019 vom BMF vorgestellten Eckpunkten für die Reform des Grundsteuer- und Bewertungsrechts war eine Öffnungsklausel – jedenfalls hinsichtlich der zugrunde zu legenden Nettokaltmieten im Ertragswertverfahren – zudem noch vorgesehen. Dort hieß es:

*„Überlässt der Eigentümer dem Mieter Grundstücke oder Grundstücksteile zu einer Nettokaltmiete, die über **30 Prozent unterhalb der durchschnittlichen Nettokaltmiete** liegt, ist die um **30 Prozent geminderte durchschnittliche Nettokaltmiete** anzusetzen.“*

Petition: Der Steuerpflichtige muss nach Auffassung des DStV die Möglichkeit haben, einen niedrigeren Grundsteuerwert nachzuweisen.

Zu §§ 253, 259 BewG-E – Verlängerung der wirtschaftlichen Gesamtnutzungsdauer

Nach § 253 Abs. 2 BewG-E ist der für das vereinfachte Ertragswertverfahren zu ermittelnde Reinertrag des Grundstücks mit einem Vervielfältiger gemäß Anlage 37 zum BewG-E zu kapitalisieren. Maßgebend für den Vervielfältiger sollen der Liegenschaftszins nach § 256 BewG-E und die Restnutzungsdauer (RND) sein. Die RND ergibt sich als Differenz zwischen der wirtschaftlichen Gesamtnutzungsdauer (GND) und dem Alter des Gebäudes am Bewertungsstichtag. Soweit nach Bezugsfertigkeit bauliche Veränderungen vorgenommen worden sind, können diese im Ergebnis zu einem fiktiv späteren Baujahr und insoweit zu einer verlängerten GND bzw. RND führen.

Beim Sachwertverfahren hingegen ist die GND bzw. RND für die Ermittlung der Alterswertminderung gemäß § 259 Abs. 4 BewG-E erforderlich. Auch hier wird diese von etwaig durchgeführten baulichen Veränderungen beeinflusst.

Die RND ist demnach von zentraler Bedeutung für die Bewertungsmethodik des Ertrags- und Sachwertverfahrens. Insofern ist es grundsätzlich zu begrüßen, dass in dem Entwurf nun das fiktive Baujahr und eine Ermittlung der RND berücksichtigt werden. Dies trägt aus Sicht des DStV zu einer realitätsgerechteren Bewertung der Wirtschaftsgüter in Relation zueinander bei.

Wann genau eine Beeinflussung der RND gegeben ist und um wie viel Jahre sich die RND im Einzelnen erhöht, dazu trifft der Entwurf indes keine Aussage. In der Grundbesitzbewertung für Zwecke der Erbschaft-/Schenkungsteuer sowie der Grunderwerbsteuer erfolgt die Ermittlung des fiktiv späteren Baujahrs anhand der Punktetabellen gemäß R B 185.3 und R B 190.7 ErbStR 2011. Hiernach ist von einer Verlängerung der GND auszugehen, wenn eine überwiegende oder eine umfassende Modernisierung erfolgt ist. Die Prüfung, ob eine überwiegende oder umfassende Modernisierung vorliegt, hängt wiederum von einem

Punktesystem ab, das den einzelnen baulichen Veränderungen vorgegebene Punktzahlen zuweist.

Es existiert demgemäß bereits eine bewertungsrechtliche Methodik zur Bestimmung des fiktiv späteren Baujahrs und der verlängerten RND, auf die theoretisch für Zwecke der Grundsteuer zurückgegriffen werden könnte. Allerdings ist diese Verfahrensweise in der Praxis bereits bei der einzelfallbezogenen Bedarfsbewertung komplex und mitunter streitanfällig. Denn die Frage, ob die einzelnen Maßnahmen insgesamt zu einer relevanten Modernisierung und damit einhergehend zu einer verlängerten RND geführt haben, kann hochgradig auslegungsbedürftig sein. Insoweit ist fraglich, ob sich das vorstehend beschriebene Punktesystem aufgrund seiner Komplexität für ein Massenverfahren eignen würde.

Petition: Vor dem Hintergrund der oben beschriebenen Unklarheiten bittet der DStV darum, den Entwurf um eine Erläuterung zu ergänzen, wie die Bestimmung einer verlängerten RND im Rahmen der Grundsteuerwertermittlung erfolgen soll.

Zu § 254, Anlage 39 BewG-E sowie § 255, Anlage 40 BewG-E

In Anlage 39 BewG-E wird oberhalb der Überschrift auf § 254 Abs. 2 BewG-E verwiesen. § 254 BewG-E hat in der vorliegenden Fassung allerdings keinen Absatz 2. Wir gehen daher davon aus, dass es sich um ein redaktionelles Versehen handelt.

In Anlage 40 BewG-E wird auf § 255 Abs. 2 BewG-E verwiesen. § 255 BewG-E verfügt in der vorliegenden Fassung ebenfalls über keinen Absatz 2. Auch hier dürfte es sich um ein redaktionelles Versehen handeln.

Petition: Wir regen an, die Verweise in Anlage 39 und Anlage 40 BewG-E zu korrigieren.

Zu § 256 Abs. 1 BewG-E – Gesetzliche Festschreibung der Liegenschaftszinssätze

Die Regelung enthält eine Legaldefinition der Liegenschaftszinssätze. Zudem legt sie für die Bewertung bebauter Grundstücke Zinssätze fest, die – abhängig von den Objektarten – zwischen 2,5 % bis 4,5 % variieren.

Mit dem Liegenschaftszinssatz werden die Erwartungen der Marktteilnehmer hinsichtlich der Entwicklung der allgemeinen Ertrags- und Wertverhältnisse auf dem Grundstücksmarkt erfasst

(vgl. Gesetzesbegründung, S. 110). Die Verwendung des angemessenen und nutzungstypischen Liegenschaftszinssatzes soll insbesondere der Marktanpassung dienen (vgl. Gesetzesbegründung, S. 110). Nach § 193 Abs. 5 Satz 2 Nr. 1 BauGB werden die Liegenschaftszinssätze üblicherweise von den Gutachterausschüssen für Grundstückswerte auf Grundlage der am Markt erzielten Kaufpreise ermittelt und veröffentlicht. Aus Vereinfachungs- und Automationsgründen sollen diese Werte im typisierten Ertragswertverfahren für die Grundsteuer indes nicht unmittelbar herangezogen werden (vgl. Gesetzesbegründung, S. 110).

Der DStV erachtet die gesetzliche Festschreibung der Zinssätze im Lichte der Grundsätze des Urteils des BVerfG verfassungsrechtlich als äußerst bedenklich. Eine solche Fixierung wirkt auf Sicht gesehen statisch und widerspricht damit dem Zweck von Liegenschaftszinssätzen. Sie bildet die sich künftig ergebenden Entwicklungen am Markt nicht ab. Die vom BVerfG geforderte realitätsgerechte Abbildung der Relation der Wirtschaftsgüter zueinander kann so nicht gewährleistet werden. Die Liegenschaftszinssätze bilden ein grundlegendes Element des Ertragswertverfahrens. Soweit sie nicht regelmäßig überprüft und bei Bedarf durch ein Gesetzgebungsverfahren angepasst werden, besteht ein hohes Risiko, dass daraus erneut erhebliche Wertverzerrungen innerhalb derselben Vermögensart resultieren werden. Die geplante Abweichung von dem üblichen Vorgehen bei Bewertungsverfahren erscheint daher allein aufgrund dieses Risikos nicht gerechtfertigt.

Darüber hinaus sind die Gutachterausschüsse nach § 193 Abs. 5 Satz 3 BauGB bereits gegenwärtig dazu verpflichtet, diese Daten den zuständigen Finanzämtern für Zwecke der steuerlichen Bewertung mitzuteilen. Infolgedessen liegen den Finanzämtern die relevanten Informationen vor. Schließlich ist bei der Besetzung der Gutachterausschüsse nach § 192 Abs. 3 Satz 2 BauGB ein Bediensteter der zuständigen Finanzbehörde mit Erfahrung in der steuerlichen Bewertung von Grundstücken als Gutachter hinzuzuziehen. Demnach besteht auch insofern eine regionale Informationsbasis.

Statt durch ein hohes Maß an gesetzlicher Typisierung künftige Wertverzerrungen vorzuprogrammieren, sollten die regional vorhandenen Informationen in das geplante digitalisierte Verfahren integriert werden.

Petition: Der DStV regt aus rechtssystematischen Gründen an, das für die Bedarfsbewertung vorgesehene Regel-Ausnahme-Verhältnis nach § 188 BewG zu übernehmen: Vornehmlich

sollten die von den Gutachterausschüssen ermittelten, örtlichen Liegenschaftszinssätze angewendet werden. Nur soweit von den Gutachterausschüssen keine geeigneten Liegenschaftszinssätze zur Verfügung stehen, sollten gesetzliche Zinssätze gelten.

Soweit diese Anregung nicht aufgegriffen wird, sollten die Liegenschaftszinssätze zumindest nicht gesetzlich, sondern – wie die anderen Bewertungsparameter – in eine zusätzliche Anlage aufgenommen werden. Zudem müsste eine Ermächtigung in § 263 BewG-E zur Änderung der Anlage durch Rechtsverordnung vorgesehen werden. Dies dürfte zumindest eine geringe Chance bieten, dass die Vorgaben künftig regelmäßiger geprüft und an aktuelle Entwicklungen angepasst werden. Eine Änderung der Anlagen durch Rechtsverordnung dürfte einfacher sein, als ein umfassendes Gesetzgebungsverfahren.

Artikel 10 – Änderung des Gewerbesteuergesetzes

Artikel 10 sieht eine Änderung der gewerbesteuerlichen Kürzung gemäß § 9 Nr. 1 Satz 1 GewStG vor. Hiernach sollen die Wörter „1,2 Prozent des Einheitswerts“ durch die Wörter „0,11 Prozent des Grundsteuerwerts“ ersetzt werden. Die Gesetzesbegründung lässt indes eine Erläuterung vermissen, welche Berechnungen dieser Änderung zugrunde liegen (vgl. Gesetzentwurf, S. 122). Dies macht eine Einordnung der Änderung kaum möglich.

Der mit Kürzung u. a. verfolgte Zweck – Vermeidung einer Doppelbelastung mit Gewerbe- und Grundsteuer – dürfte schon nach derzeitigem Recht nur in den seltensten Fällen erreicht werden.

Berechnungen in der Literatur etwa zeigen: Eine vollständige Kompensation für ein Geschäftsgrundstück in einer westdeutschen Gemeinde mit einem Gewerbebesteuerhebesatz von 500 % wird nur erreicht, wenn der Grundsteuer-B-Hebesatz in dieser Gemeinde nicht mehr als 84 % beträgt (vgl. *Vöcking*, eKomm GewStG, Ab EZ 2017, § 9 GewStG Rz. 8). Der bundesdurchschnittliche Hebesatz für die Gewerbebesteuer lag jedoch im Jahr 2016 bei 400 %, der für die Grundsteuer B bei 464 % (vgl. https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2017/08/PD17_287_71231.html).

Nach Auffassung des DStV muss insbesondere vor diesem Hintergrund sichergestellt sein, dass aus der Grundsteuer-Reform keine Schlechterstellung des Steuerpflichtigen im Hinblick auf die einfache Grundstückskürzung resultiert.

Petition: Um nachvollziehen zu können, ob die Folgeänderung des § 9 Nr. 1 Satz 1 GewStG sachgerecht ist, sollte die der Änderung zugrunde liegende Berechnung inkl. Erläuterung in die Gesetzesbegründung aufgenommen werden.

Darüber hinaus plädiert der DStV dafür, die Wirksamkeit der Vorschrift insgesamt zu überprüfen.

D. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundsteuergesetzes zur Mobilisierung von baureifen Grundstücken für die Bebauung (BT-Drs. 19/11086)

Der Entwurf sieht – wie im [Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 12.03.2018](#) vereinbart – vor, den Kommunen die Möglichkeit einzuräumen, in angespannten Wohnungsmärkten einen besonderen Hebesatz für baureife Grundstücke festzulegen (sog. Grundsteuer C). Damit wird das Ziel verfolgt, baureife Grundstücke durch Schaffung von grundsteuerlichen Anreizen für eine Bebauung zu mobilisieren. Diese zusätzliche Grundsteuerbelastung von baureifen aber brachliegenden Grundstücken sei ein wichtiges Instrument, um einerseits Spekulationen zu begegnen und andererseits Bauland verfügbar zu machen.

Der DStV erkennt uneingeschränkt an, dass ungenutztes Bauland die Linderung der vielerorts inzwischen herrschenden Wohnungsnot behindert. Insofern sind die Bestrebungen des Gesetzgebers, die Bebauung dieser Grundstücke zu fördern, ausdrücklich zu begrüßen.

Ob eine steuerliche Lenkungsnorm wie die Grundsteuer C hierfür das richtige Instrument ist, ist nach Ansicht des DStV jedoch zweifelhaft:

- (1) Damit eine Lenkungswirkung eintritt, müsste die Belastung durch die Grundsteuer C für den Grundstückseigentümer merklich hoch sein. Die Vergangenheit hat jedoch gezeigt, dass eine gesonderte Besteuerung von unbebauten Grundstücken nicht die erwünschte Wirkung

entfalten dürfte: Die im Jahr 1961 erstmals erhobene Grundsteuer C wurde schon 1964 (rückwirkend ab 01.01.1963) wieder aufgehoben (vgl. [BGBl. I 1964, S. 347](#)).

Ausschlaggebend hierfür war nach einer Ausarbeitung des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages ([Einzelfragen zur Grundsteuer C, WD 4 – 3000 – 022/17](#), S. 5) u. a., dass die Steuer insbesondere finanzschwache Bürger traf, denen bspw. das Geld für eine Bebauung fehlte. Diese konnten die hohe Steuerlast nicht tragen und waren gezwungen, die Grundstücke zu veräußern. Profitiert haben dagegen finanzstarke Investoren, welche die Grundstücke infolgedessen aufkaufen konnten. Zugleich waren diese Investoren eher in der Lage, die erhöhte Grundsteuerlast zu finanzieren.

- (2) In den Lagen, in denen die Grundsteuer C Anreize für eine Bebauung schaffen soll („Gebiete mit angespanntem Wohnungsmarkt“), herrscht häufig ein Verkäufermarkt. Solche Grundstückseigentümer, die in der Lage wären, die zusätzliche Grundsteuerbelastung finanziell abzufedern, könnten die Grundsteuer C schlechterdings auf den zukünftigen Kaufpreis aufschlagen. Infolge dessen würden sich die Bodenpreise weiter erhöhen. Aus betriebswirtschaftlicher Sicht müsste der Grundstückserwerber die insoweit gestiegenen Investitionskosten bei einem etwaigen Verkaufspreis oder Mietzins berücksichtigen – weitere Kostensteigerungen für Wohnraumsuchende wären die Folge.

Am Ende könnte die Gemeinde zudem selbst die Leidtragende sein: Übt diese ein etwaiges Vorkaufsrecht aus, kommt der Kauf unter den Bestimmungen zustande, welche der Verpflichtete mit dem Dritten vereinbart hat (§ 464 Abs. 2 BGB). Im Ergebnis würden sich damit die Kaufpreise für die Kommune selbst erhöhen.

- (3) Darüber hinaus lässt der Entwurf unberücksichtigt, dass eine sofortige Bebauung nicht immer am fehlenden Willen des/der Eigentümer scheitert. Langwierige Genehmigungsverfahren etwa können eine solche verzögern. Ebenso können Uneinigkeiten über das Schicksal eines geerbten Grundstücks, wie sie bei Erbengemeinschaften vorkommen können, einer baulichen Entwicklung entgegenstehen.
- (4) Zudem wird nach Auffassung des DStV bereits durch die gewählten Bewertungsverfahren für die Grundsteuer B die Chance verfehlt, das Steuerrecht zu vereinfachen. Die Einführung einer Grundsteuer C würde das Steuerrecht sogar noch weiter verkomplizieren.

- (5) Nicht zuletzt entsteht durch eine Grundsteuer C zusätzlicher Verwaltungsaufwand, z. B. durch die Festlegung der betroffenen Grundstücke gemäß § 25 Abs. 5 GrStG-E.
- (6) Überdies dürfte die Grundsteuer C die Gerichte beschäftigen: Schon der Begriff des „baureifen Grundstücks“ ist – damals wie heute – ersichtlich streitanfällig.

Petition: In Anbetracht der nach unserer Meinung nur geringen zu erwartenden Wirkung des Gesetzes sollte nach Ansicht des DStV von der Einführung einer Grundsteuer C abgesehen werden. Stattdessen sollten alternative Möglichkeiten gesucht werden, baureife Grundstücke zu mobilisieren – idealerweise außerhalb des Steuerrechts.

Für ergänzende Erörterungen zu vorstehenden Überlegungen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

gez.

RAin/StBin Sylvia Mein
(Stellv. Geschäftsführerin)

gez.

Denis Basta, M.A.
(Referent für Steuerrecht)

Der Deutsche Steuerberaterverband e.V. (DStV) repräsentiert bundesweit rund 36.500 und damit über 60 % der selbstständig in eigener Kanzlei tätigen Berufsangehörigen. Er vertritt ihre Interessen im Berufsrecht, im Steuerrecht, der Rechnungslegung und dem Prüfungswesen. Die Berufsangehörigen sind als Steuerberater, Steuerbevollmächtigte, Wirtschaftsprüfer, vereidigte Buchprüfer und Berufsgesellschaften, in den uns angehörenden 16 regionalen Mitgliedsverbänden freiwillig zusammengeschlossen.

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

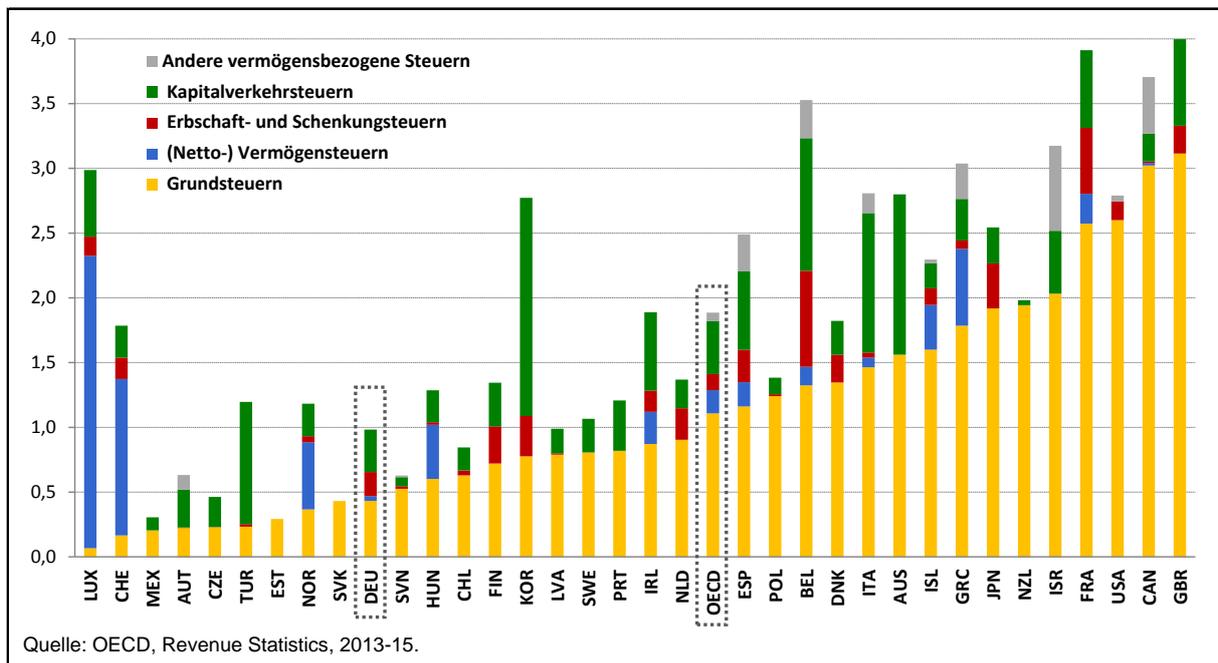
Die Grundsteuer ist eine gute Gemeindesteuer, wenn nicht sogar die beste:¹ Ihr Aufkommen ist stabil und schwankt nicht mit der Konjunktur. Die Besteuerung der lokalen Grundstücke mit Steuersatzautonomie der Gemeinden bindet Bürger und Unternehmen vor Ort in die Finanzierung der kommunalen öffentlichen 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).

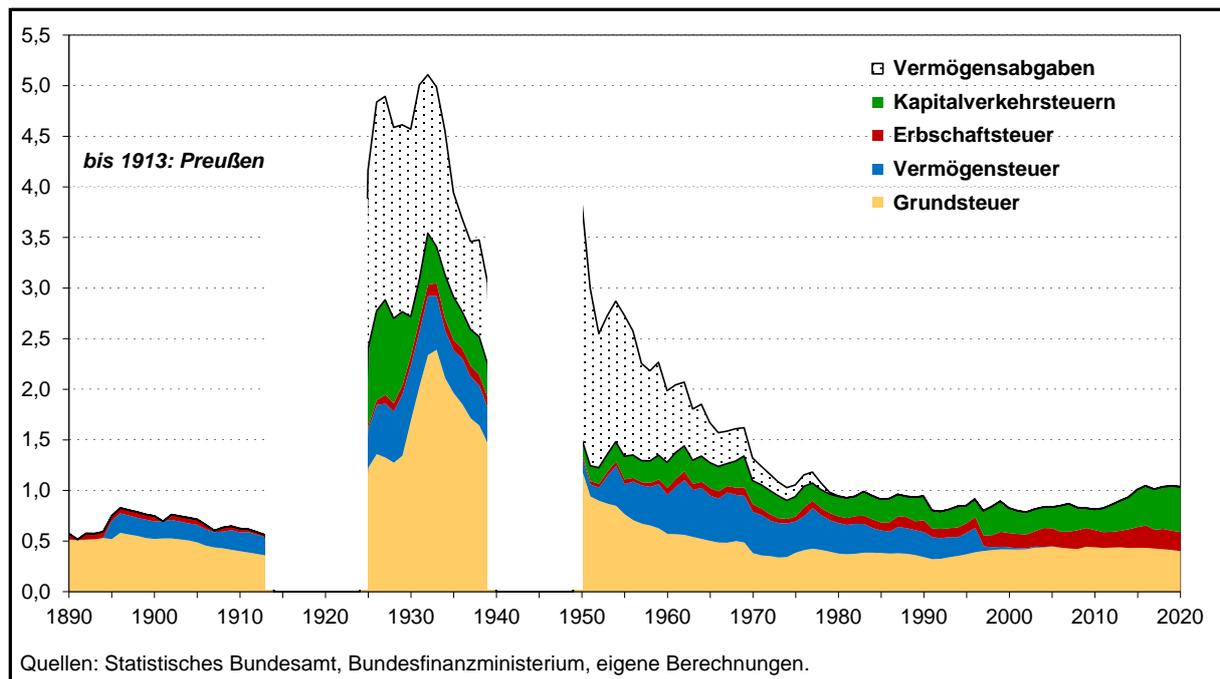
Insgesamt sollte die Grundsteuer erhalten bleiben. Längerfristig könnte sie eine größere Rolle im kommunalen Steuersystem beziehungsweise im gesamten Steuersystem spielen. Internationale Organisationen wie EU, OECD und IMF empfehlen Deutschland regelmäßig, die hohen

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.

DEUTSCHER INDUSTRIE- UND
HANDELSKAMMERTAG E. V.
Breite Str. 29
10178 Berlin

ZENTRALVERBAND DES
DEUTSCHEN HANDWERKS E. V.
Mohrenstr. 20/21
10117 Berlin

BUNDESVERBAND DEUTSCHER
BANKEN E. V.
Burgstr. 28
10178 Berlin

HANDELSVERBAND DEUTSCHLAND (HDE) E. V.
Am Weidendamm 1A
10117 Berlin

BUNDESVERBAND DER DEUTSCHEN
INDUSTRIE E. V.
Breite Str. 29
10178 Berlin

BUNDESVEREINIGUNG DER DEUTSCHEN
ARBEITGEBERVERBÄNDE E. V.
Breite Str. 29
10178 Berlin

GESAMTVERBAND DER DEUTSCHEN
VERSICHERUNGSWIRTSCHAFT E. V.
Wilhelmstr. 43/43G
10117 Berlin

BUNDESVERBAND GROSSHANDEL,
AUSSENHANDEL, DIENSTLEISTUNGEN E. V.
Am Weidendamm 1A
10117 Berlin

Frau
Bettina Stark-Watzinger, MdB
Vorsitzende des Finanzausschusses
Deutscher Bundestag
Platz der Republik 1
11011 Berlin

per E-Mail:

bettina.stark-watzinger@bundestag.de
finanzausschuss@bundestag.de

6. September 2019

Stellungnahme zu den Regierungsentwürfen eines Gesetzes zur Reform des Grundsteuer- und Bewertungsrechts, eines Gesetzes zur Änderung des Grundsteuergesetzes zur Mobilisierung von baureifen Grundstücken für die Bebauung sowie zur Änderung des Grundgesetzes

Sehr geehrte Frau Stark-Watzinger,

wir bedanken uns für die Möglichkeit, zu den Regierungsentwürfen eines Gesetzes zur Reform des Grundsteuer- und Bewertungsrechts sowie eines Gesetzes zur Änderung des Grundsteuergesetzes zur Mobilisierung von baureifen Grundstücken für die Bebauung Stellung nehmen zu können.

Für die deutsche Wirtschaft hat eine bürokratiearme und aufkommensneutrale Reform der Grundsteuer sehr hohe Priorität. Die Unternehmen dürfen in puncto Bürokratie und Belastung

nicht die Leidtragenden der Reform sein. Im Hinblick auf diese Zielsetzung besteht bei dem **Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Reform des Grundsteuer- und Bewertungsrechts** in einigen Punkten Korrektur- und Verbesserungsbedarf.

Wir bitten Sie darum, die parlamentarischen Beratungen dafür zu nutzen, eine realitätsgerechte Bewertung von Geschäftsgrundstücken sicherzustellen, Praxisprobleme des vorgesehenen Sachwertverfahrens zu beseitigen und unnötige Bürokratie – gerade mit Blick auf das Verfahrensrecht – zu verhindern. In diesem Zusammenhang weisen wir insbesondere auf die folgenden Punkte hin:

- Die Anknüpfung an Bodenrichtwerte (§ 247 BewG-E) führt bei Geschäftsgrundstücken zu nicht realitätsgerechten Bewertungen. Steuerpflichtige müssen daher die Möglichkeit erhalten, von Bodenrichtwerten nicht erfasste, wertbeeinflussende Faktoren, die gerade bei Geschäftsgrundstücken eine große Rolle spielen können, zum Ansatz zu bringen. Dies sollte aber keine aufwendige Erstellung eines Wertgutachtens erfordern. Zudem muss die Möglichkeit eröffnet werden, bei großen Flächen (z. B. Produktionshallen) einen pauschalen Wertabschlag vorzunehmen oder einen geringeren Wert nachzuweisen. Das Prinzip eines pauschalen Wertabschlags ist im Regierungsentwurf bereits vorgesehen (Umrechnungskoeffizienten) – jedoch nur bei Ein- und Zweifamilienhäusern.
- Das Sachwertverfahren (§§ 258 bis 260) muss im Sinne einer bürokratiearmen und vor allem digitalisierbaren Anwendung vereinfacht werden. Praxisgerechte Verbesserungen können z. B. erreicht werden, indem bei der Gebäudebewertung tatsächlich vorhandene Daten genutzt und Sanierungsmaßnahmen bürokratiearm, d. h. in zukunftsorientierter Betrachtung, berücksichtigt werden.
- Im Hinblick auf die Erklärungspflichten auf den Hauptfeststellungszeitpunkt (§ 228 Abs. 1 BewG-E) sollte die Finanzverwaltung immer zuerst auf deren bzw. bei anderen Behörden vorliegende Daten zugreifen. Erst wenn dies erfolgt ist, sollte eine Aufforderung zur Abgabe einer Steuererklärung an den Steuerpflichtigen erfolgen und dieser tätig werden müssen. Wünschenswert wäre in diesem Zusammenhang insbesondere die Zurverfügungstellung einer vorausgefüllten Steuererklärung, um die administrativen Belastungen der Steuerpflichtigen möglichst gering zu halten. Zudem muss die Abgabefrist deutlich länger als einen Monat betragen. Für ein typisches größeres Unternehmen sind selbst sechs Monate noch knapp bemessen. Auf die Einführung der Anzeigepflicht bei Änderungen (§ 228 Abs. 2 BewG-E) sollte verzichtet werden.

Mit Blick auf den **Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Mobilisierung von baureifen Grundstücken für die Bebauung** bekräftigen wir unsere Position, dass auf die Einführung einer Grundsteuer C verzichtet werden sollte. Wir möchten daran erinnern, dass die Grundsteuer C bereits in den 1960er Jahren ihr Ziel verfehlt hat, die schon damals stetig steigenden Preise für unbebaute sowie bebaubare Grundstücke in den Griff zu bekommen und so dem Mangel an Bauland entgegenzuwirken. Wir sehen zudem mit Sorge, dass Unternehmen, die Flächen für Investitionen vorhalten, zusätzlich belastet werden.

Die derzeit in der politischen Diskussion teilweise erhobene Forderung, die bestehende Umlagefähigkeit der Grundsteuer auf die Mieter und Pächter abzuschaffen, lehnen wir entschieden ab. Wir halten dies mit dem Leitgedanken der Grundsteuer, der Äquivalenz, für unvereinbar. Nicht der (vielfach nicht vor Ort ansässige) Eigentümer einer Immobilie nimmt die Leistungen der Gemeinde in Anspruch (wie z. B. Kindergärten, Schulen, Kultur- und Sporteinrichtungen, Krankenhäuser), sondern im Wesentlichen die Mieter und Pächter. Dieser Zusammenhang der Grundsteuer mit kommunalen Infrastrukturleistungen wird im Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Reform des Grundsteuer- und Bewertungsrechts ausdrücklich anerkannt (Abschnitt IV. 1 „Belastungsentscheidung der Grundsteuer und Folgerungen für das Bewertungsverfahren“ der Gesetzesbegründung). Könnte die Grundsteuer nicht mehr umgelegt werden, wäre dies zudem ein Verstoß gegen die Vertragsfreiheit. Auch die Intention, Mieter von Wohnimmobilien zu entlasten, wird durch eine Streichung der Umlagefähigkeit nicht erreicht. Mittel- und langfristig würde die wirtschaftliche Belastung aus der Grundsteuer in der Kalkulation berücksichtigt und somit in die Kaltmiete eingepreist.

Unsere ausführlichen Anmerkungen können Sie bitte der Anlage entnehmen. Wir bitten darum, unsere Vorschläge in den Beratungen zu berücksichtigen.

Für Rückfragen stehen wir Ihnen gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

DEUTSCHER INDUSTRIE- UND
HANDELSKAMMERTAG E. V.
Dr. Rainer Kambeck

BUNDESVERBAND
DER DEUTSCHEN INDUSTRIE E. V.
Dr. Monika Wünnemann

ZENTRALVERBAND DES DEUTSCHEN
HANDWERKS E. V.
Carsten Rothbart

BUNDESVEREINIGUNG DER DEUTSCHEN
ARBEITGEBERVERBÄNDE E. V.
Dr. Oliver Perschau

BUNDESVERBAND DEUTSCHER
BANKEN E. V.
Joachim Dahm Yokab Thomsen

GESAMTVERBAND DER DEUTSCHEN
VERSICHERUNGSWIRTSCHAFT E. V.
Dr. Volker Landwehr Dr. Lutz Weber

HANDELSVERBAND DEUTSCHLAND
(HDE) E.V.
Ralph Brügelmann

BUNDESVERBAND GROSSHANDEL,
AUSSENHANDEL, DIENSTLEISTUNGEN E. V.
Michael Alber

I. Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Reform des Grundsteuer- und Bewertungsrechts (Grundsteuer-Reformgesetz – GrStRefG)

Zu: Gesetzesfolgen – Erfüllungsaufwand für die Verwaltung

Für die Finanzverwaltungen werden Gesamtpersonalkosten von rund 540 Millionen Euro angegeben. Diese Zahlen beziehen sich auf bundesweit rund 2.200 Vollzeitäquivalente, die ausweislich des Regierungsentwurfes eines Gesetzes zur Reform des Grundsteuer- und Bewertungsrechts für die „modellunabhängigen Tätigkeiten“ in jedem Fall erforderlich werden.

Allerdings ist aus unserer Sicht bei einem wertabhängigen Modell mit einem erheblichen Mehrbedarf zu rechnen, da beispielsweise für das Sachwertverfahren ein aufwändiges Verfahren zur Ermittlung der Gebäudesubstanz und des Bodenwertes angewendet werden. Auch wenn zahlreiche Erklärungspflichten dem Grundstückseigentümer auferlegt werden, was für diesen zu erheblichem Aufwand führen wird, muss die Verwaltung alle Angaben prüfen und verifizieren. Wir sehen diesbezüglich unverändert die Gefahr, dass der mit dem wertabhängigen Modell verbundene Aufwand dazu führen könnte, dass die durch das Bundesverfassungsgericht vorgegebenen Fristen nicht eingehalten werden können.

Dies gilt umso mehr, da die Einführung von e-Government-Lösungen, die es erst ermöglichen, den Erklärungsprozess effizient zu gestalten, Zeit in Anspruch nehmen wird. So geht der Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Reform des Grundsteuer- und Bewertungsrechts davon aus, dass die programmtechnischen Verbindungen zwischen Finanzverwaltung und anderen Behörden (z. B. Katasterämter) erst „sukzessiv“ erfolgt und vorausgefüllte Steuererklärungen erst zu einem unbestimmten Zeitpunkt „in Zukunft“ zur Anwendung kommen.

Zu: Gesetzesfolgen – Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Der jährliche Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft wird in dem Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Reform des Grundsteuer- und Bewertungsrechts mit rund 92,3 Millionen Euro angegeben. Ausweislich der Gesetzesbegründung ist der gesamte Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft über einen Hauptfeststellungszeitraum von sieben Jahren linear zu verteilen. In der Gesamtbetrachtung eines Hauptfeststellungszeitraums bedeutet dies,

dass für die Wirtschaft ein erheblicher Erfüllungsaufwand von rd. 646 Millionen Euro entsteht.

Diese massive Bürokratiebelastung verdeutlicht, dass durch die politische Entscheidung für ein wertabhängiges Modell die Chance für eine grundlegende Vereinfachung und einen spürbaren Bürokratieabbau auf Bundesebene nicht genutzt wurde. Ein Flächenmodell, für das sich die Spitzenorganisationen der deutschen gewerblichen Wirtschaft stets ausgesprochen haben, ist mit einem deutlich geringeren Erfüllungsaufwand verbunden. Angesichts der erheblichen Bürokratiebelastungen, die dem wertabhängigen Modell innewohnen, ist es umso wichtiger, das wertabhängige Modell zumindest im Hinblick auf das Sachwertverfahren und die verfahrensrechtlichen Regelungen zur Ermittlung der Grundsteuer praxismäßig anzupassen. Wir verweisen diesbezüglich auf unsere folgenden Ausführungen.

Zudem liegt in der parallelen Geltung des alten und neuen Bewertungsrechts eine erhebliche Bürokratiebelastung. So ist in dem Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Reform des Grundsteuer- und Bewertungsrechts vorgesehen, dass die erste Hauptfeststellung nach neuem Recht auf den 1. Januar 2022 erfolgt, die Einheitswerte zunächst aber bis einschließlich 31. Dezember 2024 für die Besteuerung maßgeblich bleiben. Daher sind Fortschreibungen und Nachfeststellungen, die sich nach dem alten Recht bis zum 1. Januar 2024 ergeben, noch bis zur erstmaligen Anwendung der Grundsteuerwerte für die Grundsteuer durchzuführen. In der Gesetzesfolgenabschätzung (Abschnitt A VIII 1 der Begründung) wird daher – völlig zu Recht – festgestellt, dass „durch die parallele Geltung von altem und neuem Recht es allerdings temporär zu einer deutlichen Mehrbelastung der Finanzverwaltung kommen [wird].“ Dies gilt spiegelbildlich genauso für die Steuerpflichtigen. Der Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Reform des Grundsteuer- und Bewertungsrechts macht dazu jedoch leider keine Angaben.

Der Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Reform des Grundsteuer- und Bewertungsrechts legt ferner dar, dass „das Regelungsvorhaben nicht der One in, one out-Regel [unterliegt], da es die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts 1:1 umsetzt.“ Diese Interpretation der One in, one out-Regel sehen wir sehr kritisch, da das Bundesverfassungsgericht gerade keine Modellvorgabe gemacht hat und ein Flächenmodell, das nach unserer Einschätzung ebenfalls die Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts erfüllt, mit einer deutlich niedrigeren Bürokratiebelastung verbunden wäre. In jedem Fall führt

diese Auslegung der One in, one out-Regel dazu, dass sie ihre ursprünglich geplante Funktion als „Bürokratiebremse“ nicht erfüllen kann.

Zu § 222 Abs. 1 BewG-E – Fortschreibungen

Die Wertfortschreibungen sind darauf angelegt, sich ändernde Wertverhältnisse nicht nur zum Zeitpunkt der alle sieben Jahre stattfindenden Hauptfeststellungen, sondern auch dazwischen zu erfassen, wenn sie ein gewisses Maß übersteigen. Dieses Maß macht nicht an prozentualen Veränderungen, sondern mit 15.000 Euro an einem absoluten Betrag fest. Dies führt dazu, dass Preisentwicklungen an teuren Standorten deutlich schneller die Bemessungsgrundlage der Grundsteuer erhöhen.

Petitum:

Für die Wertfortschreibungen sollte ein prozentuales Maß der Wertveränderung festgelegt werden.

Zu § 228 BewG-E – Erklärungs- und Anzeigepflichten

Fordert die Finanzbehörde einen Steuerpflichtigen zur Abgabe einer Erklärung auf einen Hauptfeststellungszeitpunkt oder auf einen anderen Feststellungszeitpunkt auf, so hat sie eine Abgabefrist zu bestimmen, „die mindestens einen Monat betragen soll“ (§ 228 Abs. 1 BewG-E). Für die Anzeigepflicht bei Änderungen an den tatsächlichen Verhältnissen ist ebenfalls nur eine Frist von einem Monat vorgesehen. Diese Frist beginnt mit Ablauf des Kalenderjahres, in dem sich die tatsächlichen Verhältnisse geändert haben (§ 228 Abs. 2 BewG-E).

Die vorgesehene Abgabefrist auf den Hauptfeststellungspunkt (§ 228 Abs. 1 BewG-E) ist deutlich zu knapp bemessen. Insbesondere für Unternehmen mit einer Vielzahl von wirtschaftlichen Einheiten und/oder mit erheblichem Gebäudebestand ist es unmöglich, die geplante Erklärungspflicht in einer so kurzen Frist zu erfüllen. Zumal zu erwarten ist, dass durch die geplante einheitliche öffentliche Bekanntmachung zur Abgabe der Erklärung alle Erklärungen auf einmal fällig wären.

Die Regelung zur neu geschaffenen Anzeigepflicht (§228 Abs. 2 BewG-E) ist nicht notwendig, weil auch ohne diese Regelung kein Grundsteuersubstrat verloren geht. Das Beispiel in der Gesetzesbegründung zum Übergang von Eigentum an Gebäuden auf fremden

Grund und Boden macht dies deutlich. Der bisherige Eigentümer wird nach dem Übergang stets ein Interesse haben, diesen Vorgang zu melden, um eine Wertfortschreibung bei sich zu initiieren. Damit kann zeitgleich auch die Festsetzung beim neuen Eigentümer erfolgen.

Bei Unternehmen mit einer Vielzahl von wirtschaftlichen Einheiten ist die Anzeigepflicht in der geplanten Form zudem praktisch nicht umsetzbar. Bislang konnten für die Erklärungen der Wertfortschreibungen bauliche Veränderungen für zwei oder drei Stichtage verfahrensökonomisch zusammengefasst werden (wiederum ohne das Steuersubstrat verloren gegangen wäre). Die vorgesehene Anzeigepflicht hätte dagegen gravierende Auswirkungen auf die bisherigen Erklärungsprozesse, wäre mit erheblichen Ineffizienzen verbunden und würde dauerhaft zu deutlichen Mehrkosten führen. Dem eigentlichen Ziel einer Vereinfachung durch die Grundsteuerreform würde dies völlig entgegenstehen.

Petitum:

Im Hinblick auf die Erklärungspflichten auf den Hauptfeststellungszeitpunkt (§ 228 Abs. 1 BewG-E) sollte die Finanzverwaltung immer zuerst auf deren bzw. bei anderen Behörden vorliegende Daten zugreifen. Erst wenn dies erfolgt ist, sollte eine Aufforderung zur Abgabe einer Steuererklärung an den Steuerpflichtigen erfolgen und dieser tätig werden müssen. Zudem muss die Abgabefrist – zumindest für wirtschaftliche Einheiten mit mehr als einem Gebäude – deutlich länger als einen Monat betragen. Für ein typisches größeres Unternehmen sind selbst sechs Monate noch knapp bemessen.

Auf die Einführung der Anzeigepflicht bei Änderungen (§ 228 Abs. 2 BewG-E) sollte verzichtet werden.

Wir plädieren zudem dafür, effiziente und digitale Prozesse für Steuerpflichtige und Finanzverwaltung zu schaffen, so dass die Erklärungs- und Anzeigepflichten tatsächlich elektronisch abgewickelt werden können und nicht mehr auf Papierformate zurückgegriffen werden muss.

Zu § 246 BewG-E – Begriff der unbebauten Grundstücke

Aus der Definition des unbebauten Grundstücks geht hervor, dass ein Gebäude benutzbar sein muss, um als Gebäude i. S. d. BewG zu gelten. Befinden sich auf dem Grundstück

Gebäude, die auf Dauer keiner Nutzung zugeführt werden können, gilt das Grundstück als unbebaut (§ 246 Abs. 2 BewG-E).

Daraus könnte abgeleitet werden, dass eine Unbewohnbarmachung von Gebäuden (z. B. in Tagebaugebieten) zu unbebauten Grundstücken führt. Ebenso liegt nahe, dass unbewohnbare Teile eines Gebäudes nicht zu berücksichtigen sind.

Petition:

Zum Begriff der unbebauten Grundstücke sollte eine entsprechende Klarstellung erfolgen.

Zu § 247 BewG-E – Bewertung der unbebauten Grundstücke (Bodenrichtwerte)

Der Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Reform des Grundsteuer- und Bewertungsrechts sieht vor, dass die Bodenrichtwerte für die Bewertung unbebauter Grundstücke und – über das Ertrags- und Sachwertverfahren – auch für die Bewertung bebauter Grundstücke herangezogen werden sollen.

Bislang fehlt jedoch ein bundeseinheitliches Ermittlungsverfahren für die Feststellung der Bodenrichtwerte. Zudem ist die juristische Überprüfbarkeit der Bodenrichtwerte nicht sichergestellt. Der BFH stellte fest, dass „Bodenrichtwerte (...) einer gerichtlichen Überprüfung regelmäßig nicht zugänglich sind“ (BFH-Urteil vom 11.05.2005 - II R 21/02, BStBl. 2005 II S. 686). Auch aus der Gesetzesbegründung wird deutlich, dass die Bodenrichtwerte das Ergebnis einer typisierenden Schätzung darstellen, wodurch eine Überprüfung durch Rechtsmittel schwierig ist.

Gerade für Geschäftsgrundstücke können Bodenrichtwerte zu nicht realitätsgerechten Bewertungen führen. Dies liegt zum einen daran, dass Bodenrichtwerte wertbeeinflussende Faktoren und besondere Eigenschaften von Grundstücken (z. B. Altlasten, Bodenbelastungen, Bodenversiegelungen) nicht berücksichtigen. Zum anderen übersteigen die Bodenrichtwerte bei sehr großen Flächen (z. B. Produktionsstandorten) den tatsächlichen Bodenwert in vielen Fällen deutlich. Dies gilt besonders für städtische Lagen.

Zudem mangelt es häufig an relevanten Grundstücksumsätzen, um einen der Realität nahe kommenden Bodenrichtwert zu ermitteln. In den Fällen, in denen keine Bodenrichtwerte verfügbar sind, soll daher der Wert des Grundstücks aus den Werten vergleichbarer Flächen abgeleitet werden (§ 247 Abs. 3 BewG-E). Wie dies in der Praxis bei Geschäfts-

grundstücken erfolgen soll, ist jedoch unklar. So dürfte z. B. bei großen, außerorts belegenen Flächen (z. B. Handwerkliche Fertigungshallen, Industrieanlagen, Kraftwerke, Tagelager) eine Ableitung aus vergleichbaren Flächen nicht sachgerecht möglich sein.

Petition:

Die Ermittlung der Bodenrichtwerte muss nach einem bundeseinheitlichen Verfahren erfolgen und einer juristischen Überprüfung offenstehen.

Steuerpflichtige müssen die Möglichkeit erhalten, von Bodenrichtwerten nicht erfasste, wertbeeinflussende Faktoren, die gerade bei Geschäftsgrundstücken eine große Rolle spielen können, (auf Antrag) zum Ansatz zu bringen. Dies sollte aber nicht die aufwendige Erstellung eines Wertgutachtens erfordern. Stattdessen sollten z. B. Grundstücke, die in sogenannten Altlastenkatastern geführt und damit den Umweltbehörden bekannt sind, einen gesetzlichen Altlastenabschlag erhalten. Dies betrifft u. a. Kraftwerksgrundstücke.

In den Fällen, in denen die Bodenrichtwerte zu nicht realitätsgerechten Bewertungen führen, muss Steuerpflichtigen (auf Antrag) die Möglichkeit eröffnet werden, einen pauschalen Wertabschlag vorzunehmen oder einen geringeren Wert nachzuweisen. Das Prinzip eines pauschalen Wertabschlags ist in dem Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Reform des Grundsteuer- und Bewertungsrechts bei Ein- und Zweifamilienhäusern bereits vorgesehen (Umrechnungskoeffizienten). Nach diesem Prinzip sollte auch bei großflächigen Geschäftsgrundstücken in einfacher und automatisierbarer Form die Überbewertung durch die Bodenrichtwerte korrigiert werden.

**Zu § 253 Abs. 2 Satz 4 und § 259 Abs. 4 Satz 3 BewG-E
(Restnutzungsdauer des Gebäudes)**

Für die Ermittlung der Restnutzungsdauer eines Gebäudes ist nach dem Gesetzentwurf grundsätzlich die typisierte wirtschaftliche Gesamtnutzungsdauer maßgeblich (Anlage 38).

Führen bauliche Maßnahmen (z. B. im Rahmen einer Sanierung) nach der Bezugsfertigkeit des Gebäudes zu einer wesentlichen Verlängerung der wirtschaftlichen Gesamtnutzungsdauer, so ist von einer entsprechend verlängerten wirtschaftlichen Restnutzungsdauer auszugehen. Für die Anwendung in der betrieblichen Praxis ist jedoch unklar, wie die Verlängerung der Nutzungsdauer ermittelt wird.

Zudem sollte berücksichtigt werden, dass es – insbesondere bei Gebäuden mit weit zurückliegendem Baujahr – ausgesprochen aufwendig und teilweise sogar unmöglich wäre, lange zurückliegende, Nutzungsdauerverlängernde Maßnahmen zu erfassen. Die Erfassung und Bewertung solcher „historischen“ baulichen Maßnahmen im Rahmen von Nutzungsdauerverlängerungen wäre außerdem sehr streitanfällig.

Petitum:

Es sollte eine Erläuterung aufgenommen werden, wie die Verlängerung der Nutzungsdauer ermittelt wird.

Aus Vereinfachungsgründen sollten nur bauliche Maßnahmen berücksichtigt werden, die nach dem 1. Januar 2022 vorgenommen werden (zukunftsorientierte Betrachtung).

Zu §§ 258 bis 260 BewG-E – Bewertung im Sachwertverfahren

Berechnung des Gebäudenormalherstellungswertes (Brutto-Grundfläche)

Zur Berechnung des Gebäudenormalherstellungswertes soll zukünftig die Brutto-Grundfläche – anstelle der bislang üblichen Kubikmeterzahl des umbauten Raumes – zu Grunde gelegt werden (§ 259 Abs. 2 BewG-E).

In der betrieblichen Praxis kommt es – gerade bei älteren Gebäuden – vor, dass die Brutto-Grundflächen nicht oder nicht digital verfügbar sind und daher erst durch Berechnungen oder Vermessungen ermittelt werden müssten. Dies kann mit einem erheblichen Aufwand verbunden sein. Dieser Aufwand sollte vermieden werden, zumal die Kubikmeterzahlen den Finanzämtern in vielen Fällen ohnehin bereits elektronisch vorliegen und daher in vorausgefüllte Steuererklärungen einbezogen werden könnten.

Petitum:

Es sollte optional eine Überleitung von der Kubikmeterzahl zur Brutto-Grundfläche (z. B. durch eine Pauschalierung) ermöglicht werden bzw. die Anlage 42 (Normalherstellungskosten) optional auch für die Kubikmeterzahl des umbauten Raumes angegeben werden.

**Berechnung des Gebäudenormalherstellungswertes
(Normalherstellungskosten, Anlage 42)**

Die erfassten Normalherstellungskosten berücksichtigen nicht, dass eine Vielzahl von Gebäudearten (z. B. Bürogebäude oder Produktionshallen) auch in einfacher, serieller und

modularer Bauweise (Containerkonstruktion oder ähnlich) vorkommen. Auch die regionalen Unterschiede bei den Normalherstellungskosten werden nicht erfasst.

Petitum:

Bei den Normalherstellungskosten sollten einfache, serielle und modulare Bauweisen sowie regionale Unterschiede berücksichtigt werden.

Berücksichtigung wertbeeinflussender Faktoren

Der Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Reform des Grundsteuer- und Bewertungsrechts sieht vor, dass beim Sachwertverfahren nur der Alterswertabschlag berücksichtigt werden soll, wobei das Alter standardisiert ermittelt wird. Lediglich bei einer bestehenden Abbruchverpflichtung ist auf die tatsächliche Nutzungsdauer abzustellen. Die bisherigen Regelungen in § 87 BewG (Wertminderung wegen baulicher Mängel und Schäden) und § 88 BewG (Sonstige Ermäßigungen und Erhöhungen) sollen dagegen nicht mehr angewandt werden. Wenngleich die Intention, das Sachwertverfahren zu vereinfachen, nachvollziehbar und richtig ist, greift die Nichtberücksichtigung wertbeeinflussender Faktoren zu kurz.

Petitum:

Steuerpflichtige sollten (auf Antrag) zumindest die Möglichkeit erhalten, Abschläge wegen baulicher Mängel und Schäden, Umwelteinwirkungen oder verkürzter Lebensdauern (z. B. in Folge von wirtschaftlicher Überalterung) vorzunehmen. Dazu darf nicht die Erstellung aufwendiger, teurer und unpraktikabler Wertgutachten erforderlich sein.

Zu Art. 10 – Änderung des Gewerbesteuergesetzes

Der Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Reform des Grundsteuer- und Bewertungsrechts enthält in Art. 10 auch eine Änderung des Gewerbesteuergesetzes. Demnach sollen in § 9 Nr. 1 Satz 1 GewStG die Wörter „1,2 Prozent des Einheitswerts“ durch die Wörter „0,11 Prozent des Grundsteuerwerts“ ersetzt werden. In der Gesetzesbegründung wird diese Änderung als „Folgeänderung durch den Wegfall der Einheitswerte“ bezeichnet, jedoch nicht erläutert, wie dieser neue Wert von 0,11 Prozent des Grundsteuerwerts berechnet wurde.

Außerdem ergibt sich das Problem, dass der Grundsteuerwert zukünftig auf mindestens zwei unterschiedlichen Bewertungswegen – nach dem bundeseinheitlichen Bewertungs-

Stellungnahme zu den Regierungsentwürfen eines Gesetzes zur Reform des Grundsteuer- und Bewertungsrechts, eines Gesetzes zur Änderung des Grundsteuergesetzes zur Mobilisierung von baureifen Grundstücken für die Bebauung sowie zur Änderung des Grundgesetzes

recht und zumindest in Bayern nach einem Flächenmodell – berechnet wird. Es ist fraglich, ob Grundsteuerwerte, die auf grundlegend unterschiedliche Weise ermittelt werden, in die gewerbesteuerliche Kürzung einfließen sollten.

Petition:

Anstelle des Grundsteuerwertes sollte eine andere Bezugsgröße gewählt werden, z. B. die Grundsteuer-Zahllast. Die Berechnung des neuen Werts von „x Prozent der Grundsteuer-Zahllast“ sollte erläutert werden.

Zu Art. 17 - Änderung des Finanzausgleichsgesetzes

Es muss sichergestellt werden, dass bei den Steuerpflichtigen in den optierenden Ländern ausschließlich diejenigen Daten abgefragt werden, die für die Bewertung des jeweiligen Landesmodells erforderlich sind. Es wäre insoweit nicht vermittelbar, dass aufgrund der Besonderheiten des Länderfinanzausgleichs weitere Erhebungen stattfinden müssten. Dies würde bei Anwendung eines bürokratieärmeren Modells insbesondere auch den von den Ländern verfolgten Zweck der Verwaltungsvereinfachung konterkarieren.

Insoweit müsste nach unserer Auffassung noch einmal konkretisiert werden, wie die für Zwecke des Länderfinanzausgleichs erforderlichen Daten ohne Mitwirkung der Steuerpflichtigen erhoben werden können.

II. Regierungsentwurf zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 72, 105 und 125b)

Zunächst einmal ist es bedauerlich, dass keine einheitliche einfache Lösung für die Reform des Grundsteuer- und Bewertungsrechts gefunden werden konnte. Es ist allerdings nachvollziehbar, dass es den Ländern durch die nunmehr vorgesehene Öffnungsklausel ermöglicht wird, ein einfacheres Bewertungsverfahren zu etablieren.

Positiv ist insbesondere auch hervorzuheben, dass durch die aus unserer Sicht ohnehin notwendige Änderung des Grundgesetz Rechtssicherheit geschaffen wird.

Problematisch ist für Steuerpflichtige, die Grundbesitz in mehreren Bundesländern haben, allerdings, dass sie künftig viele verschiedene Gesetze bei der Bewertung ihres Grundbesitzes zu befolgen haben. Zudem besteht auch die Gefahr, dass einige Länder noch aufwendigere Regelungen als den von der Bundesregierung vorgelegten Geszentwurf einführen.

Insoweit appellieren die Spitzenverbände der deutschen gewerblichen Wirtschaft an die Länder, sich dem sachgerechten Vorschlag aus Bayern anzuschließen und sich für ein einfach administrierbares Flächenmodell zu entscheiden. Dies würde nicht nur die Steuerpflichtigen entlasten, sondern auch der jeweiligen Länderfinanzverwaltung einen immensen Erhebungsaufwand ersparen.

III. Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundsteuergesetzes zur Mobilisierung von baureifen Grundstücken für die Bebauung

Der Regierungsentwurf sieht vor, dass den Gemeinden die Möglichkeit der Festlegung eines erhöhten, einheitlichen Hebesatzes auf baureife Grundstücke eingeräumt wird. Durch die Belegung dieser baureifen Grundstücke mit einer Grundsteuer C soll für den Eigentümer ein „finanzieller Anreiz“ geschaffen werden, das entsprechende Grundstück zu bebauen.

Wir möchten daran erinnern, dass der Gesetzgeber die Grundsteuer C bereits 1961 schon einmal mit dem Ziel eingeführt hat, die auch schon damals stetig steigenden Preise für unbebaute sowie bebaubare Grundstücke in den Griff zu bekommen und so dem Mangel an Bauland entgegenzuwirken.

Wie schon der Wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestages in seinem Sachstandsbericht vom 3. März 2017 (Einzelfragen zur Grundsteuer C, WD 4 – 3000 – 022/17) dargelegt hat, mussten nach der Einführung der Steuer vor allem die finanzschwachen Bürger ihre Grundstücke verkaufen, während finanzstarke Bürger und Unternehmen profitierten. Denn damit der gewünschte Lenkungseffekt der Grundsteuer C eintritt, muss die Belastung durch diese Steuer beim Eigentümer wirtschaftlich derart stark ins Gewicht fallen, dass weniger finanzstarke Eigentümer, die sich weder eine Bebauung noch die Grundsteuer C leisten können, ihre Grundstücke veräußern müssen. Insoweit entsteht ein Spannungsverhältnis zu Artikel 14 GG und dem Verbot der Erdrosselungssteuer, so dass sich bereits die Frage der Verfassungsmäßigkeit einer Grundsteuer C stellt.

Im Ergebnis würde sich das Grundstücksangebot nicht vergrößern, sondern nur tatsächlichen Grundstücksspekulanten in die Hände spielen. Auch in den Jahren 1961 bis 1963 hat die Grundsteuer C die Verfügbarkeit freier Grundstücke entgegen den Erwartungen nicht vergrößert und der Markt der Grundstücksspekulanten erlebte einen unerwünschten Boom (siehe auch dazu Einzelfragen zur Grundsteuer C, WD 4 – 3000 – 022/17). Nach nur zwei Jahren wurde die Grundsteuer C daraufhin wieder abgeschafft.

Darüber hinaus würde die Einführung der Grundsteuer C das Steuersystem weiter komplizieren und für die Betroffenen erhebliche administrative Mehrbelastungen mit sich bringen. Gerade vor dem Hintergrund der im Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD vereinbarten Bürokratieentlastung ist nicht nachvollziehbar, warum mit der Grund-

steuer C, die sich bereits in der Vergangenheit nicht bewährt hat, neue bürokratische Belastungen aufgebaut werden sollen. Daneben kann es für die wirtschaftliche Entwicklung eines Unternehmens gerade in den Ballungszentren wichtig sein, Flächen zur Vergrößerung des Betriebs in Reserve zu haben.

Bei der Feststellung von Bebaubarkeit als Grundlage der Grundsteuer C müssten außerdem zivilrechtliche Hindernisse berücksichtigt werden. Es wäre etwa nicht hinnehmbar, Bebaubarkeit zu unterstellen, wenn Zufahrtsmöglichkeiten zivilrechtlich blockiert sind. Dies verdeutlicht zusätzlich die erhebliche Bürokratie und Streit anfälligkeit, die mit einer Grundsteuer C verbunden wäre.

Schließlich muss man berücksichtigen, dass im Vorfeld der Bebauung ein langwieriges Verfahren mit den Genehmigungsbehörden durchlaufen werden muss, was in einer Vielzahl von Fällen mehrere Jahre dauern kann. Der Gesetzentwurf sieht derzeit vor, dass eine Gemeinde mit angespanntem Wohnungsmarkt baureife Grundstücke als besondere Grundstücksgruppe innerhalb der unbebauten Grundstücke bestimmen und für diese Grundstücksgruppe einen gesonderten Hebesatz bestimmen kann. Baureife Grundstücke sind danach unbebaute Grundstücke, die nach Lage, Form und Größe und ihrem sonstigen tatsächlichen Zustand sowie nach öffentlich-rechtlichen Vorschriften sofort bebaubar sind. Nicht berücksichtigt wird dabei allerdings, dass nach § 246 Abs. 1 BewG-E unbebaute Grundstücke solche Grundstücke sind, auf denen sich keine benutzbaren Gebäude befinden und die Benutzbarkeit der Gebäude erst im Zeitpunkt der Bezugsfertigkeit beginnt. Insoweit würde der Grundstückseigentümer innerhalb der Phase zwischen der Pflicht der Entrichtung einer Grundsteuer C bis zur Bezugsfertigkeit der zu bauenden Gebäude wirtschaftlich belastet. Dies ist – insbesondere vor dem Hintergrund der langwierigen Genehmigungsverfahren – nicht hinnehmbar.

Petition:

Auf die Einführung einer Grundsteuer C sollte verzichtet werden.

Die Wohnungswirtschaft Deutschland



Stellungnahme des GdW

Reform der Grundsteuer

Gesetzentwürfe der Fraktionen der CDU/CSU und SPD

- Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Grundsteuer- und Bewertungsrechts (BT-Drs. 19/11085)
- Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundsteuergesetzes zur Mobilisierung von baureifen Grundstücken für die Bebauung (BT-Drs. 19/11086)

vorgelegt für die öffentliche Anhörung im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages am 11.09.2019

Stand: 09.09.2019

Herausgeber:
GdW Bundesverband
deutscher Wohnungs- und
Immobilienunternehmen e.V.
Klingelhöferstraße 5
10785 Berlin
Telefon: +49 (0)30 82403-0
Telefax: +49 (0)30 82403-199

Brüsseler Büro des GdW
3, rue du Luxembourg
1000 Bruxelles
Telefon: +32 2 5 50 16 11
Telefax: +32 2 5 03 56 07

E-Mail: mail@gdw.de
Internet: <http://www.gdw.de>

© GdW 2019

Reform der Grundsteuer

Gesetzentwürfe der Fraktionen der CDU/CSU und SPD

- Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Grundsteuer- und Bewertungsrechts (BT-Drs. 19/11085)
- Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundsteuergesetzes zur Mobilisierung von baureifen Grundstücken für die Bebauung (BT-Drs. 19/11086)

vorgelegt für die öffentliche Anhörung im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages am 11.09.2019

Inhalt

	Seite
1	
Grundsätzliche Anmerkungen	1
2	
Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Grundsteuer- und Bewertungsrechts	3
2.1	
Bewertung bebauter Grundstücke im Ertragswertverfahren (§§ 250 ff. BewG-E)	3
2.2	
Begriff der Wohnung (§ 249 Abs. 10 BewG-E)	6
2.3	
Erklärungs- und Anzeigepflichten (§ 228 BewG-E)	6
2.4	
Grundsteuermesszahl (§ 15 GrEStG-E)	7
2.5	
Pauschale Grundstückskürzung (§ 9 Nr. 1 Satz 1 GewStG-E)	9
3	
Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundsteuer- gesetzes zur Mobilisierung von baureifen Grundstücken für die Bebauung	10
4	
Antrag der Fraktion DIE LINKE "Sozial gerechte Grund- steuer-Reform für billigere Mieten und starke Kommunen" (BT-Drs. 19/7980 vom 21.02.2019)	12
5	
Exkurs: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grund- gesetzes (Artikel 72, 105 und 125b)	14

1

Grundsätzliche Anmerkungen

Der GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen vertritt als größter deutscher Branchendachverband bundesweit und auf europäischer Ebene rund 3.000 nachhaltig und sozial verantwortlich handelnde kommunale, genossenschaftliche, kirchliche, privatwirtschaftliche, landes- und bundeseigene Wohnungsunternehmen. Sie bewirtschaften rund 6 Millionen Wohnungen, in denen über 13 Millionen Menschen wohnen. Der GdW repräsentiert damit Wohnungsunternehmen mit fast 30 Prozent aller Mietwohnungen in Deutschland.

Die Grundsteuer hat für die im GdW und seinen Regionalverbänden organisierten Wohnungsunternehmen eine erhebliche Bedeutung.

Der GdW begleitet die Reformbemühungen zur Grundsteuer schon seit vielen Jahren. Wir begrüßen, dass die Reform nunmehr abgeschlossen werden soll, weil die Finanzierung der Kommunen damit dauerhaft auf eine gesicherte Grundlage gestellt wird.

Zwingend ist für uns eine aufkommensneutrale Umsetzung der Grundsteuerreform. Eine Aufkommensneutralität nur auf Landesebene reicht allerdings nicht aus. Damit dies auch auf kommunale Ebene gelingt, muss sichergestellt sein, dass die Kommunen durch Anpassung der Hebesätze entsprechend auf die neue Ausgangsgrundlage reagieren.

Mit der Reform der Bemessungsgrundlage der Grundsteuer wird das Ziel verfolgt, die bisherigen Einheitswerte abzulösen. Der GdW und seine Regionalverbände haben sich im Zuge der Diskussion über die Reform der Bemessungsgrundlage für ein einfaches und unbürokratisches Flächenmodell auf der Grundlage von Grundstücks- und Gebäudeflächen ausgesprochen und präferieren dies weiterhin. Der nunmehr vorliegende Vorschlag sieht zur Bewertung von **Mietwohngrundstücken** dagegen ein wertabhängiges vereinfachtes Ertragswertverfahren auf der Basis durchschnittlicher Nettokaltmieten und unter Berücksichtigung von Bodenrichtwerten bzw. Bodenrichtwertzonen vor. Ein Ertragswertverfahren ist für den Mietwohnungsbereich sicherlich ein grundsätzlich geeignetes Verfahren, allerdings wird das jetzt vorgeschlagene Verfahren den Anforderungen an Einfachheit und Transparenz nicht gerecht. Darüber hinaus sind regelmäßige Neubewertungen erforderlich, die sowohl die Finanzverwaltung als auch die Eigentümer belasten.

Auch bedarf das vorgeschlagene Bewertungsverfahren in verschiedenen Punkten dringend der Nachbesserung. Ansonsten wird insbesondere der Bereich des bezahlbaren Wohnens massiv belastet:

- Durch den vorgesehenen Ansatz durchschnittlicher Nettokaltmieten werden die Wohnungsbestände benachteiligt, die tatsächlich niedrigere Mieten als die Durchschnittsmiete aufweisen.

- Durch den vorgesehenen Ansatz eines Mindestwerts in Höhe von 75 % des Bodenwerts werden in Gebieten mit hohen Bodenrichtwerten wiederum die Wohnungsbestände benachteiligt, die ansonsten niedrige Mieten aufweisen.

Um für das bezahlbare Wohnen eine Entlastung zu erreichen, ist der Ansatz einer ermäßigten Grundsteuermesszahl für den sozialen Wohnungsbau und eine ausgewählte Gruppe von Wohnungsunternehmen vorgesehen. Ersteres ist zu begrüßen. Eine Grundsteuervergünstigung allerdings für bestimmte Wohnungsunternehmen abhängig von deren Anteilseignerschaft oder dem steuerlichen Status lehnen wir strikt ab. Dieses Vorhaben spaltet die gesamte deutsche Vermieterschaft in ungerechtfertigter Weise unabhängig vom Marktverhalten und diskriminiert damit alle sozial verantwortlichen Vermieter, die Wohnraum zu bezahlbaren Mieten anbieten und nicht unter die Definition der Begünstigten fallen. Auch dürfte dieser Vorschlag einer Überprüfung durch das Bundesverfassungsgericht nicht standhalten.

Wir bitten Sie deshalb um Berücksichtigung unserer Hinweise und Vorschläge im weiteren Gesetzgebungsverfahren.

2

Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Grundsteuer- und Bewertungsrechts

2.1

Bewertung bebauter Grundstücke im Ertragswertverfahren (§§ 250 ff. BewG-E)

Vorbemerkung:

Mietwohngrundstücke, also Grundstücke, die zu mehr als 80 % – berechnet nach der Wohn- bzw. Nutzfläche – Wohnzwecken dienen (§ 249 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 4 BewG-E), sollen im **Ertragswertverfahren** bewertet werden (§ 250 Abs. 2 Nr. 3 BewG-E).

Gemischt-genutzte Grundstücke (§ 249 Abs. 1 Nr. 7, Abs. 8 BewG-E), darunter fallen auch Grundstücke mit einer Wohnnutzung unter 80 %, sollen dagegen im **Sachwertverfahren** bewertet werden müssen (§ 250 Abs. Abs. 3 Nr. 2 BewG-E).

Ein typischer Fall von gemischt-genutzten Grundstücken sind Mehrfamilienhäuser mit Laden- oder Gewerberäumen im Erdgeschoss oder häufig auch mit Arzt- oder Rechtsanwaltspraxen im 1. OG.

Sowohl für die Wohnnutzung als auch für die gewerbliche Nutzung sind Mieten vorhanden, so dass auch hier das Ertragswertverfahren zugelassen werden muss. Nur dies führt zu sachgerechten Bewertungsergebnissen.

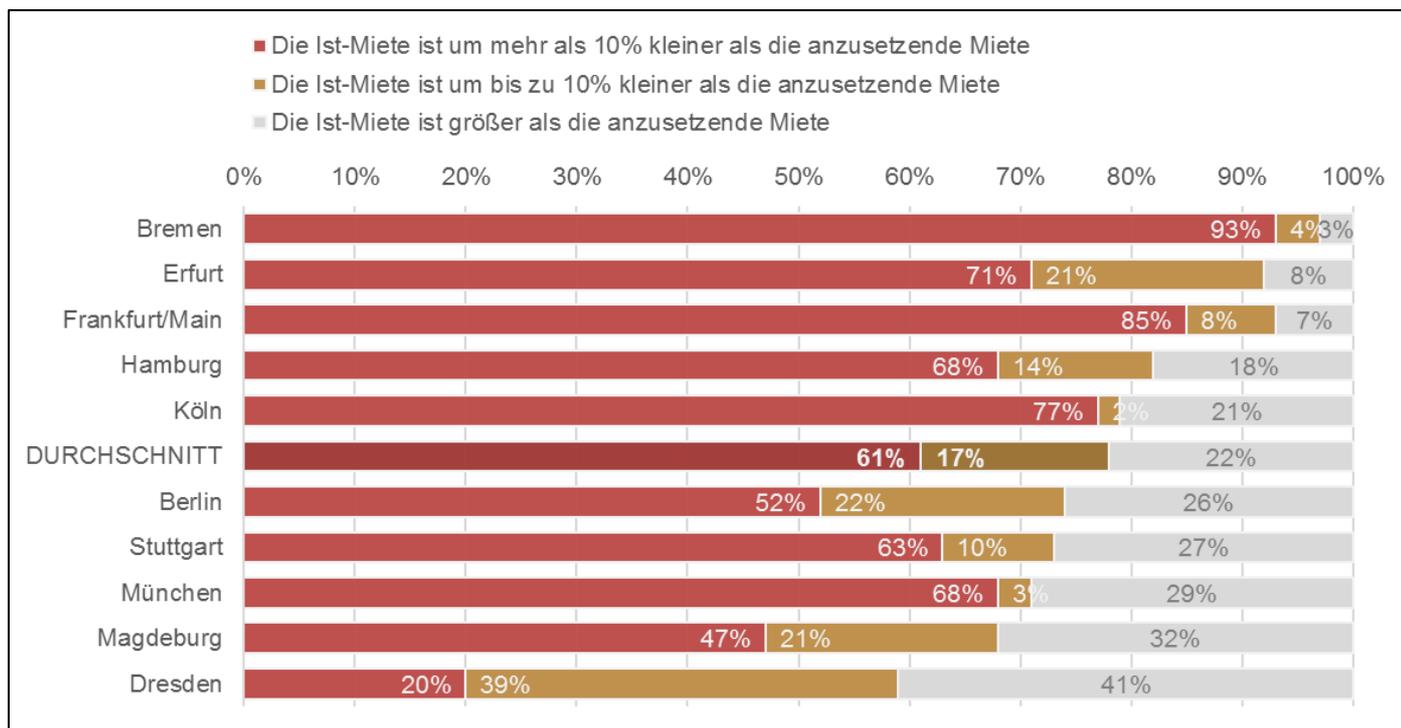
Ansatz durchschnittlicher Nettokaltmieten

Für die Bewertung von **Mietwohngrundstücken** im Ertragswertverfahren soll – anstelle tatsächlich vereinbarter Mieten – auf durchschnittliche Nettokaltmieten abgestellt werden. Ausgangsgröße hierfür sollen Landesdurchschnittsmieten sein – jeweils unterteilt in drei Wohnflächengruppen und fünf Baualtersklassen. Zur Berücksichtigung von Mietniveauunterschieden zwischen den Gemeinden eines Landes sollen diese Landesdurchschnittsmieten durch Abschläge oder Zuschläge entsprechend den Mietstufen des Wohngelds angepasst werden (Anlage 39 zu § 254 BewG-E).

Der Nachweis und Ansatz einer tatsächlich niedrigeren Mieten als die Durchschnittsmiete ist dagegen nicht vorgesehen. Der Gesetzentwurf bedarf an dieser Stelle daher dringend der Nachbesserung.

Der Ansatz durchschnittlicher Nettokaltmieten wird mit der Verwaltungsvereinfachung begründet. Der Ansatz einer Durchschnittsmiete bedeutet – bei unterstellter Aufkommensneutralität – aber auch, dass die Wohnungsbestände entlastet werden, die höhere Mieten als die Durchschnittsmieten aufweisen. Im Umkehrschluss werden die Wohnungsbestände ungerechtfertigt belastet, die niedrigere Mieten als die Durchschnittsmiete aufweisen. Die GdW-Mitgliedsunternehmen stehen als sozial verantwortliche Vermieter für diese Gruppe der Vermieter.

Der GdW hat anhand einer Stichprobenerhebung bei seinen Mitgliedsunternehmen ermittelt, inwieweit in ausgewählten Städten die tatsächlichen IST-Mieten von den gemäß Gesetzentwurf anzusetzenden durchschnittlichen Nettokaltmieten abweichen. Die Stichprobe berücksichtigt Wohnungsbestände kommunaler, genossenschaftlicher und privater Wohnungsunternehmen und umfasst rund 25.600 Wohneinheiten (siehe nachfolgende Übersicht).



Quelle: GdW, eigene Ermittlung

Im Durchschnitt sind in 78 % der Liegenschaften dieser Stichprobe die tatsächlichen IST-Mieten niedriger als die laut Gesetzentwurf zur Berechnung des Grundsteuerwerts anzusetzenden Mieten. In 61 % der Liegenschaften sind die tatsächlichen IST-Mieten erheblich niedriger, d. h. um mehr als 10 %, als die laut Gesetzentwurf anzusetzenden Mieten. In 17 % der Liegenschaften sind die IST-Mieten nur um höchstens 10 % niedriger als die laut Gesetzentwurf anzusetzenden Mieten. Im Extremfall Bremen liegen 97 % der IST-Mieten unter der Durchschnittsmiete. Das ist nicht akzeptabel.

Das Ergebnis der Stichprobenuntersuchung macht deutlich, dass zur Ermittlung des Grundsteuerwerts zumindest auf Antrag der Steuerpflichtigen auf die tatsächlich vereinbarten Mieten abgestellt werden muss.

Anmerkung: Der Ansatz der tatsächlich niedrigeren – selbst einer durchschnittlichen – Nettokaltmiete ist allerdings in all den Fällen "unwirksam", in denen aufgrund hoher Bodenrichtwerte letztendlich der Mindestwert (§ 251 BewG-E) zum Ansatz kommt und somit das Wohnen zu bezahlbaren Mieten konterkariert.

Problematik der Berücksichtigung von Bodenwerten

Grundsatzproblem: Die Bodenrichtwerte sind gemäß § 247 Abs. 2 BewG-E von den Gutachterausschüssen auf den Hauptfeststellungszeitpunkt zu ermitteln, zu veröffentlichen und an die zuständigen Finanzbehörden zu übermitteln. Weicht die Bebauung des Bodenrichtwertgrundstücks von dem konkret zu bewertenden Grundstück ab, **muss** der Bodenrichtwert laut Bodenrichtwertkarte entsprechend umgerechnet werden. Wie bzw. an welcher Stelle wird sichergestellt, dass der zutreffende Bodenrichtwert zur Ermittlung des Bodenwerts bzw. des Mindestwerts herangezogen wird?

- **Bodenwert im Ertragswertverfahren**

Die Berücksichtigung der Bodenwerte im Ertragswertverfahren auf der Grundlage der Bodenrichtwerte führt in Gebieten mit hohen Bodenrichtwerten (wie z. B. in den prosperierenden Ballungsräumen "Hotspots") dazu, dass der Bodenwert – unabhängig von der Restnutzungsdauer des Gebäudes – regelmäßig den Wert dominiert. Dies führt auch bei niedrigeren Mieten zu sehr hohen Grundsteuerwerten. Maßgeblich für die Wertermittlung im Ertragswertverfahren sollten unseres Erachtens deshalb ausschließlich die Mieten sein – wie im heutigen Einheitswertverfahren.

- **Mindestwert-Ansatz (§ 251 BewG-E)**

Gemäß § 251 BewG-E beträgt der Mindestwert des bebauten Grundstücks 75 % des Wertes des unbebauten Grundstücks basierend auf der Grundstückfläche und dem Bodenrichtwert (§ 247 BewG-E).

Der Ansatz eines Mindestwerts in der vorgesehenen Größenordnung von 75 % benachteiligt insbesondere die Wohnungsbestände in Gebieten mit hohen Bodenrichtwerten, die ansonsten niedrige Mieten aufweisen. Dies trifft natürlich insbesondere die Wohnungsbestände in den Hotspots, in denen – auch in guten Wohnlagen – Wohnen zu bezahlbaren Mieten angeboten wird. Eine solche "Bestrafung" nur aufgrund der vom Vermieter nicht zu beeinflussenden Entwicklung der Bodenrichtwerte ist abzulehnen.

Der GdW hat in seiner Stichprobenerhebung auch die Anzahl der vom Mindestwert-Ansatz betroffenen Liegenschaften ermittelt. Allein in München wären z. B. 80 % der einbezogenen Liegenschaften vom Mindestwert betroffen.

Auf den Mindestwert-Ansatz muss ganz verzichtet werden. Ansonsten muss der anzuwendende Prozentsatz zumindest verringert werden – z. B. auf 50 % wie bisher.

2.2

Begriff der Wohnung (§ 249 Abs. 10 BewG-E)

In § 249 Abs. 10 BewG-E soll eine gesetzliche Definition der Wohnung im bewertungsrechtlichen Sinne für die Zwecke der Grundsteuer aufgenommen werden. Die Definition entspricht im Wesentlichen der in § 181 Abs. 9 BewG enthaltenen Definition der Wohnung für erbschaftsteuerliche Zwecke – allerdings mit folgendem Unterschied: Für die Zwecke der Grundsteuer soll die Wohnfläche mind. 20 m² betragen – für die Zwecke der Erbschaftsteuer muss die Wohnfläche mind. 23 m² betragen.

Es ist nicht nachvollziehbar, warum im bewertungsrechtlichen Sinne die Wohnungsgröße – in Abhängigkeit der Steuerart – unterschiedlich definiert werden soll.

Aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung – sowohl auf Seiten der Finanzverwaltung als auch bei den Steuerpflichtigen – sollte im Bewertungsgesetz auf eine einheitliche Definition der Wohnung einschließlich Wohnungsgröße abgestellt werden.

2.3

Erklärungs- und Anzeigepflichten (§ 228 BewG-E)

Zur Durchführung der Feststellung der Grundsteuerwerte auf den Hauptfeststellungszeitpunkt durch die Finanzbehörden bedarf es einer Steuererklärung des Steuerpflichtigen. Steuererklärungen sollen zudem auf elektronischem Weg an die Finanzbehörden übermittelt werden müssen.

Für die Abgabe dieser Steuererklärungen muss den Steuerpflichtigen ein ausreichender Zeitraum zugestanden werden. Die im Gesetzentwurf aufgeführte Mindestfrist zur Abgabe der Erklärung nach Aufforderung durch die Finanzbehörde von vier Wochen ist für Eigentümer mit großen Immobilienbeständen inakzeptabel.

Das Mengengerüst für die Datenerhebung lässt sich derzeit überhaupt noch nicht abschätzen, solange nicht bekannt ist, welche Daten tatsächlich im Detail im Rahmen der Steuererklärung abgefragt werden. Hinzu kommt, dass – in Abhängigkeit der Struktur der Bestände – die Daten sowohl für das Ertragswertverfahren (Mietwohngrundstücke) als auch für das Sachwertverfahren (gemischt-genutzte Grundstücke und Geschäftsgrundstücke) erfasst werden müssen.

Es bedarf daher kurzfristig der Veröffentlichung der konkreten Erklärungsinhalte bzw. -vordrucke, um Gewissheit zu haben, welche der benötigten Daten im Unternehmen bzw. in der IT bereits vorgehalten werden und welche erst einmal zusammengetragen oder ermittelt werden müssen. Auch sollte auf die Erhebung von Daten, die der Finanzbehörde bereits vorliegen oder von Dritten zu übermitteln sind, bei den Steuerpflichtigen verzichtet werden (Stichwort: vorausgefüllte Steuererklärungen). Diesbezüglich bestehen z. B. Unklarheiten, ob die Steuerpflichtigen z. B. den Bodenrichtwert in der

Steuererklärung anzugeben haben, obwohl seitens der Gutachterausschüsse die Verpflichtung besteht, die Bodenrichtwerte an die zuständigen Finanzbehörden zu übermitteln (§ 247 Abs. 2 BewG-E).

Hinzu kommt die für die elektronische Übermittlung an die Finanzverwaltung notwendige IT-mäßige Aufbereitung der Daten. Es wäre illusorisch zu denken, alle benötigten Daten könnten "auf Knopfdruck" an die Finanzbehörden übermittelt werden.

2.4 Grundsteuermesszahl (§ 15 GrStG-E)

Die Steuermesszahl für unbebaute und bebaute Grundstücke soll künftig 0,34 Promille betragen (§ 15 Abs. 1 GrStG-E). Für bestimmte bebaute Grundstücke, darunter Mietwohngrundstücke, soll eine ermäßigte Grundsteuermesszahl – teilweise antragsgebunden – zur Anwendung kommen (§ 15 Abs. 2 bis 4 GrStG-E).

Die ermäßigte Grundsteuermesszahl soll einerseits für nach Wohnraumförderungsgesetzen des Bundes und der Länder geförderte Grundstücke greifen. Die Begünstigung für den Bereich des sozialen Wohnungsbaus ist nachvollziehbar und zu begrüßen.

Nicht nachvollziehbar ist dagegen die ermäßigte Grundsteuermesszahl für Grundstücke einzelner Gruppen von Wohnungsunternehmen – in Abhängigkeit vom jeweiligen Anteilseigner oder dem steuerlichen Status.

Konkret begünstigt werden sollen:

- **Wohnungsbaugesellschaften**, deren **Anteile mehrheitlich** von einer oder mehreren **Gebietskörperschaften** gehalten werden **und (!)** zwischen der Wohnungsbaugesellschaft **und** der Gebietskörperschaft bzw. den Gebietskörperschaften ein **Gewinnabführungsvertrag** besteht,
- **steuerbefreite Vermietungsgenossenschaften** gemäß § 5 Abs. 1 Nr. 10 KStG und
- **gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaften** i. S. v. § 52 AO.

Mit der Grundsteuervergünstigung sollen zusätzliche Investitionsanreize zur Schaffung von Wohnraum gesetzt werden. Die ermäßigte Grundsteuermesszahl soll denjenigen in der Bau- und Wohnungswirtschaft zugutekommen, bei denen die günstige Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum der Hauptzweck ist. Dieser Gruppe gehören auch die GdW-Mitgliedsunternehmen an.

Die vorgesehene völlig willkürliche Begünstigung lehnen wir aber strikt ab – auch mit Blick auf den Gleichheitsgrundsatz nach Artikel 3 des Grundgesetzes.

Die Anteilseignerschaft von Wohnungsunternehmen oder deren steuerlicher Status sind völlig ungeeignet für eine Begünstigung bei der Bemessungsgrundlage für die Grundsteuer. Wenn ein wertabhängiges Verfahren zur Anwendung kommen soll, kann nur die tatsächlich erhobene Miete relevant sein.

Dieses Vorhaben spaltet die gesamte deutsche Vermieterschaft in ungerechtfertigter Weise unabhängig vom Marktverhalten und diskriminiert damit alle sozial verantwortlichen Vermieter, die Wohnraum zu bezahlbaren Mieten anbieten und nicht unter die Definition der Begünstigten fallen.

Zum Kreis der vorgesehenen Begünstigten lässt sich im Übrigen Folgendes sagen:

- Wohnungsbaugesellschaften im mehrheitlichen Besitz z. B. von Kommunen oder Ländern werden regelmäßig nicht in einem Betrieb gewerblicher Art gehalten, so dass der Abschluss eines Gewinnabführungsvertrags mit der Kommune oder dem Land faktisch gar nicht möglich ist. Auch sehen Gemeindeordnungen, so z. B. in Baden-Württemberg, vor, dass Kommunen Beteiligungen nur verbunden mit einer Haftungsbegrenzung eingehen dürfen. Der Abschluss eines Gewinnabführungsvertrags würde dem allerdings entgegenstehen, da dann im Umkehrschluss zur Gewinnabführung an die Kommune auch eine vollumfängliche Verlustübernahme seitens der Kommune bestünde und damit gerade keine Haftungsbegrenzung. Ein Gewinnabführungsvertrag mit mehreren "Müttern" ist im Übrigen auch nicht möglich.
- Für Wohnungsgenossenschaften ist überhaupt nicht nachvollziehbar, warum nur diejenigen begünstigt werden sollen, die steuerlich sog. Vermietungsgenossenschaften sind. Beide Gruppen haben das gleiche Geschäftsmodell, nämlich die Förderung ihrer Mitglieder.
- Nach der Abgabenordnung gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaften dürfte es außer im Rahmen des Wohlfahrtswesens/der Wohlfahrtspflege gar nicht geben, da der Katalog des § 52 AO das Thema Wohnen nicht als gemeinnützigen Zweck definiert.

2.5

Pauschale Grundstückskürzung (§ 9 Nr. 1 Satz 1 GewStG-E)

Im Zuge der Neuregelung der Bemessungsgrundlage für die Grundsteuer bedarf es auch einer Anpassung des § 9 Nr. 1 Satz 1 GewStG – sog. pauschale Grundstückskürzung.

Hierfür ist vorgesehen, die derzeitige pauschale Grundstückskürzung in Höhe von 1,2 Prozent des Einheitswerts auf 0,11 Prozent der neuen Bemessungsgrundlage – des Grundsteuerwerts – umzustellen.

Mit Blick auf die vorgesehene Länderöffnungsklausel mit der Möglichkeit der Länder, vom Bundesgesetz abweichende Regelungen für die Grundsteuer treffen zu können, bedarf es zusätzlicher Regelungen für folgende Fälle:

- im Landesgesetz wird nicht auf einen "Grundsteuerwert" abgestellt, so dass die Bezugnahme im Gewerbesteuergesetz ins Leere laufen würde, oder
- im Landesgesetz wird zwar ebenfalls auf den Grundsteuerwert abgestellt, dieser unterscheidet sich aber – aufgrund des vom jeweiligen Land verwendeten Verfahrens – vom Grundsteuerwert gemäß Bundesgesetz, so dass der im Gewerbesteuergesetz vorgesehene Prozentsatz nicht passt, um eine gegenüber der derzeitigen Situation vergleichbare Grundstückskürzung zu ermöglichen.

3

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundsteuergesetzes zur Mobilisierung von baureifen Grundstücken für die Bebauung

Durch die vorgesehene Ergänzung des § 25 GrStG sollen Gemeinden, die über Gebiete mit besonderem Wohnraumbedarf verfügen, ab dem 01.01.2025 die Möglichkeit erhalten, für baureife Grundstücke einen gesonderten und gegenüber den übrigen Grundstücken höheren Hebesatz festzulegen, um baureife Grundstücke schneller einer Bebauung zuführen zu können.

Unseres Erachtens müsste dieses Recht derart eingeschränkt werden, dass es nur in Gebieten gilt, in denen Baulandmangel für Zwecke der Wohnbebauung herrscht, und nicht in Gebieten mit Wohnraumüberangebot oder in Schrumpfungregionen oder in denen die Kommune selbst den Baulandmangel durch mangelnde Baulandausweisung verschuldet hat.

Insofern bedarf es zunächst einer eindeutigen und rechtssicheren Definition der "Gebiete mit besonderem Wohnraumbedarf" und der Anforderungen, die an die Begründung dieses besonderen Wohnraumbedarfs seitens der Kommune zu stellen sind. Nur so werden sich etwaige Rechtsstreitigkeiten zwischen den Grundstückseigentümern und der Kommune vermeiden lassen. Zur Definition der Gebiete mit besonderem Wohnraumbedarf könnte auf die mietrechtlichen Vorschriften im BGB zur Bestimmung "angespannter Wohnungsmärkte" zurückgegriffen werden.

Auch müssen sachgerechte unternehmerische Gründe seitens der Grundstückseigentümer, warum keine oder noch keine Bebauung erfolgt, berücksichtigt werden. Insbesondere dürfen den Grundstückseigentümern keine Tatsachen zur Last gelegt werden, die sie nicht selbst zu vertreten haben, wie z. B. sehr lang andauernde Baugenehmigungsverfahren.

Ob ein höherer Grundsteuerhebesatz überhaupt das geeignete Mittel zur Erreichung des Lenkungsziels ist, darf bezweifelt werden. Hier stellt sich die Frage, wie hoch der besondere Hebesatz sein müsste, um in boomenden Ballungsräumen Grundstückseigentümer von baureifen Grundstücken zu bewegen, diese Grundstücke tatsächlich zu bebauen oder zu veräußern, wenn sie – im Zweifel – durch das weitere "Liegenlassen" in den nächsten Jahren massive Wertsteigerungen zu erwarten haben.

Andere Maßnahmen – außerhalb des Steuerrechts – halten wir (auch mit Blick auf die Erfahrungen der 1960er Jahre) für weitaus zielführender, wie z. B. folgende Empfehlungen der Kommission für 'Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik':

- Aktivierung innerstädtischer Flächenpotentiale,
- Anpassung der Haushalts- und Gemeindeordnungen um Abweichungen von Höchstpreisvergaben zu erleichtern,

- Einführung von Kriterien für die Vergabe von Grundstücken in Kombination mit der Schaffung von Baurechten,
- Einführung einer Experimentierklausel, um beim Lärmschutz Nutzungskonflikte zwischen Gewerbebetrieben und herandrückender Wohnbebauung zu lösen,
- Einführung und Ausgestaltung kooperativer Baulandmodelle,
- § 17 BauNVO: Aktivierung von Gebäudepotenzialen: Vereinfachung der bauleitplanerischen Ausweisungsmöglichkeit für den Dachgeschossausbau durch Flexibilisierung der Baunutzungsverordnung,
- § 176 BauGB: Erleichterung der Anwendung des Baugebotes,
- § 31 BauGB: Erleichterung der Befreiung von den Festsetzungen eines Bebauungsplanes, Lockerung des Tatbestandmerkmals 'Grundzüge der Planung', um ein ausnahmsweises Abweichen vom Maß der Nutzung zu ermöglichen,
- Erhöhung der finanziellen Mittel der Städtebauförderung sowie ein verstärktes finanzielles Engagement auch des Bundes zur Reaktivierung von Brachflächen,
- Verstärkte Digitalisierung von Planungs-, Beteiligungs- und Genehmigungsprozessen zur Vereinfachung der jeweiligen Verfahrensabläufe im Rahmen des Bauprozesses sowie der besseren Informationserfassung.

4

Antrag der Fraktion DIE LINKE "Sozial gerechte Grundsteuer-Reform für billigere Mieten und starke Kommunen" (BT-Drs. 19/7980 vom 21.02.2019)

Zu Punkt II. Nr. 3 des Antrags: "Die Umlagefähigkeit der Grundsteuer im Rahmen der Betriebskostenverordnung wird aufgehoben. Die Grundsteuer soll ausschließlich von den Eigentümerinnen und Eigentümern zu entrichten sein."

Der GdW spricht sich ausdrücklich gegen eine Abschaffung der Umlagefähigkeit der Grundsteuer als Betriebskosten aus.

Wir begründen dies wie folgt:

- Die Grundsteuer stellt ein Äquivalent für die Leistungen der Kommune dar, die nicht bereits durch direkte Gebühren oder Beiträge seitens der Nutzer (Einwohner der Kommune) abgegolten sind. Daher ist es auch nur folgerichtig, dass alle – nicht direkt zurechenbaren – Leistungen der Kommunen, für die die Grundsteuer in ihrer Eigenschaft erhoben wird, auch von allen Einwohnern – selbstnutzende Eigentümer und Mieter – getragen werden.
- Eine Abschaffung der Umlagefähigkeit der Grundsteuer halten wir zudem für verfassungsrechtlich bedenklich, wenn nicht gar für verfassungswidrig. Bei Abschaffung der Umlagefähigkeit würde die Grundsteuer nur für den Mietwohnungsbereich den Charakter einer Vermögensteuer annehmen (siehe hierzu auch das Gutachten von Prof. Dr. Gregor Kirchhof, "Die Reform der Grundsteuer und das Maß des Grundgesetzes", Januar 2019).
- Eine Nicht-Umlagefähigkeit der Grundsteuer schwächt die Bau- und Investitionsfähigkeit der Eigentümer.

Für die GdW-Mitgliedsunternehmen hätte dies vereinfacht gerechnet folgende Auswirkungen – unter der Annahme, dass das Grundsteueraufkommen je hälftig auf Wohnen und Gewerbe entfällt:

Das Grundsteuergesamtaufkommen in Deutschland beträgt zurzeit ca. 14 Mrd. EUR – davon 50 % Wohnen: ca. 7 Mrd. EUR. Geht man von einer gleichmäßigen Verteilung über den gesamten Wohnungsbestand aus, würde es die GdW-Mitgliedsunternehmen mit einem rd. 15%igen Anteil am gesamten Wohnungsbestand mit ca. 1 Mrd. EUR jährlich belasten. 1 Mrd. EUR, die als Eigenkapital fehlen. Dies entspricht einem Investitionsvolumen von rd. 5 Mrd. EUR und würde bei Abschaffung der Umlagefähigkeit eine fehlende Neubautätigkeit von ca. 20.000 Wohnungen jährlich bedeuten.

Aber selbst wenn diese Mittel nicht vollständig für den Neubau eingesetzt würden, dann fehlen sie bei anderen wichtigen Investitionsvorhaben. Im Herbst 2019 soll das Klimaschutzgesetz 2030 verabschiedet werden. Dieses wird immense Investitionen

in die energetische Sanierung der Gebäudesubstanz erforderlich machen. Auch hierfür ist dringend Eigenkapital erforderlich.

Das parlamentarische Verfahren zur Reform der Grundsteuer darf nicht durch die unseres Erachtens völlig unnötige Diskussion um die Abschaffung der Umlagefähigkeit der Grundsteuer behindert werden. Vor allem darf die Reform der Grundsteuer dadurch nicht zum Scheitern gebracht werden.

5

Exkurs: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 72, 105 und 125b)

Mit der beabsichtigten Änderung des Artikels 105 Abs. 2 des Grundgesetzes soll die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Grundsteuerreform, d. h. für die Neuregelung der Bemessungsgrundlage, verfassungsrechtlich abgesichert werden.

Durch die vorgesehene Ergänzung des Artikels 72 Abs. 3 des Grundgesetzes sollen die Länder zudem die Befugnis erhalten, vom Bundesgesetz abweichende Regelungen für die Grundsteuer treffen zu können. Diese sollen frühestens ab dem 01.01.2025 zur Anwendung kommen.

Beide Vorhaben sind ausdrücklich zu begrüßen – insbesondere, dass die Länder die Möglichkeit erhalten sollen, vom Bundesgesetz umfassend abweichen zu können, um somit anstelle des wertabhängigen Bundesverfahrens auch wertunabhängige Flächenverfahren für die Grundsteuer auf Landesebene zu installieren.

Wir appellieren diesbezüglich an die Länder, sich im Fall der Abweichung von der Bundesregelung gemeinsam auf ein einheitliches Alternativ-Modell (Flächenverfahren) zu verständigen.

GdW Bundesverband
deutscher Wohnungs- und
Immobilienunternehmen e.V.

Klingelhöferstraße 5
10785 Berlin
Telefon: +49 (0)30 82403-0
Telefax: +49 (0)30 82403-199

Brüsseler Büro des GdW
3, rue du Luxembourg
1000 Bruxelles
BELGIEN
Telefon: +32 2 5 50 16 11
Telefax: +32 2 5 03 56 07

E-Mail: mail@gdw.de
Internet: <http://www.gdw.de>



STELLUNGNAHMEN

Berlin, September 2019

I. zum Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Grundsteuer- und Bewertungsrechts (GrStRefG) vom 25.06.2019 (BT-Drucksache 19/11085)

Vorbemerkung

Die Grundsteuer sollte ersatzlos gestrichen werden. Damit könnte der Bundestag einen wichtigen Beitrag zur Senkung der Kosten des Wohnens leisten. Angesichts eines gesamtstaatlichen Überschusses von 58 Milliarden Euro im vergangenen Jahr, von denen allein 14 Milliarden Euro auf die Kommunen entfielen, wäre dies problemlos möglich. Die Kommunen müssten keine Angebote und Leistungen für ihre Bürger reduzieren. Realistischerweise dürfen wir jedoch nicht erwarten, dass der Bundestag sich zu einer derartigen Entscheidung durchringen kann. Wenn die Grundsteuer beibehalten werden soll, muss eine Reform zwingend fair, einfach und aufkommensneutral sein. Nur dann würde sie von den Bürgern, die sie bezahlen sollen – also allen Bürgern – akzeptiert. Das wird mit dem vorliegenden Modell leider nicht gelingen.

1. Fehlende Klarheit beim Belastungsgrund und inkonsequente Umsetzung beim Belastungsgegenstand

Das Leistungsfähigkeitsprinzip gehört zu den grundlegenden und weithin anerkannten Kriterien für eine gerechte Steuerlastverteilung. Steuerzahler mit hoher wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit sollen mehr zum Steueraufkommen beitragen als weniger leistungsfähige. Als zentrales Kriterium für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit wird dabei in der Regel das Einkommen herangezogen. Die Grundsteuer ist eine Objektsteuer, bei der definitionsgemäß die individuelle steuerliche Leistungsfähigkeit des Steuerzahlers keine Rolle spielt. Die Grundsteuer belastet den Steuerpflichtigen unabhängig von dessen Einkommen oder Vermögen. Bei der Grundsteuerberechnung gibt es auch keine Freibeträge, die das persönliche Existenzminimum schützen; Schuldzinsen können nicht abgezogen werden. Darüber hinaus ändert sich die Grundsteuerlast nicht, wenn sich die Familien- oder Beschäftigungsverhältnisse des Steuerpflichtigen ändern. Heiratet beispielsweise ein lediger Grundstückseigentümer und es kommen Kinder hinzu oder aber seinen Ehepartner oder er selbst werden arbeitslos: Die Höhe der Grundsteuer ändert sich nicht. Das Gleiche gilt, wenn ein Haus einer verarmten und hoch verschuldeten Witwe gehört oder einem Multimillionär. Für die Höhe der Grundsteuer spielen derartige Fakten keine Rolle. (vgl. hier im Einzelnen: Die Grundsteuer in Deutschland: Finanzwissenschaftliche Analyse und Reformoptionen, ifo Institut 2018).

Der Belastungsgrund für die Grundsteuer geht aus dem vorliegenden Entwurf nicht hervor. Die extreme Pauschalierung über Mietstatistiken und Wohngeldtabellen stellen keine echte Bewertung mehr dar, wie sie das bisher verwendete Ertragswertverfahren eigentlich vorsieht. Dieser Effekt wird noch verstärkt durch einseitig

sozialpolitisch motivierte Zu- und Abschläge, die bestimmte Mietergruppen bevorzugen bzw. andere einschließlich der Selbstnutzer benachteiligen:

- Die Eingruppierung in **Mietstufen** mit entsprechenden Zu- bzw. Abschlägen gibt lagebedingte Wertunterschiede nicht wieder, da sie zu grob ist. So wird z. B. die Gemeinde Panketal bei Berlin pauschal in Stufe 4 eingeordnet, das unmittelbar angrenzende Bernau bei Berlin mit einer je nach Mikrolage zum Teil deutlich besseren Verkehrsanbindung und Infrastruktur in die Hauptstadt pauschal mit Mietniveaustufe 3. Was im Rahmen des Wohngeldes noch geeignet erscheinen mag, ist als Element einer realitätsnahen Bewertung, wie das Bundesverfassungsgericht sie fordert, unscharf und damit absolut willkürlich.
- Auf der Ebene der **Steuermesszahl** werden bestimmte Anbietergruppen (sozialer Wohnungsbau, Wohnbauvereine, Wohnungsbaugenossenschaften) durch eine um 25 Prozent abgesenkte Steuermesszahl bevorzugt. Ein direkter Zusammenhang mit der Leistungsfähigkeit besteht auch hier nicht. Erste Berechnungen durch uns haben ergeben, dass Mieter von nicht privilegierten Wohnungsanbietern aufgrund dieser Regelung etwa 40 Prozent mehr Grundsteuer zahlen als Mieter der privilegierten Anbieter. Vor dem Hintergrund der weitgehenden Abschaffung von Fehlbelegungsabgaben und der dennoch weiterhin bestehenden Tatsache, dass Sozial- und Genossenschaftswohnungen häufig von Gutverdienern bewohnt werden, ist diese Ungleichbehandlung nicht zu rechtfertigen und verstößt gegen Artikel 3 Abs. 1 GG. Ein Grund ist hierfür nicht erkennbar, denn die finanzielle Leistungsfähigkeit eines Mieters hängt nicht davon ab, wer sein Vermieter ist.
- Die Höhe des Liegenschaftszinses, mit dessen Hilfe der kapitalisierte Reinertrag und somit der Gebäudewert ermittelt wird (§ 256 BewG-E), beeinflusst die Höhe der zu zahlenden Grundsteuer im Ergebnis erheblich. Je höher der Liegenschaftszins liegt, desto niedriger ist letztlich der Gebäudewert, da der Vielfältiger, mit dem der Reinertrag des Gebäudes zu multiplizieren ist, mit steigendem Liegenschaftszinssatz sinkt. Für bestimmte Immobilientypen ist der – von den Gutachterausschüssen in einem wenig transparenten Verfahren regional ermittelte – Liegenschaftszinssatz besonders niedrig und führt damit zu besonders hohen Gebäudewerten: Ein- und Zweifamilienhäuser und Wohneigentum. Ohne sachlichen Grund werden somit Immobilieneigentümer bei der Grundsteuer besonders benachteiligt.

2. Unverhältnismäßig hoher Bürokratieaufwand und dauerhaft fehlende Datengrundlage

Aus finanzwissenschaftlicher Perspektive sprechen die besseren Argumente für eine Grundsteuer mit möglichst einfacher Bemessungsgrundlage. Das wertunabhängige, auf Grundstücks- und Gebäudeflächen basierende Äquivalenzmodell würde dieses Kriterium erfüllen. Der Gesetzgeber ist aber keineswegs verpflichtet, auf eine wertbasierte Bemessungsgrundlage für die Grundsteuer zurückzugreifen. Durch die Kopplung an Statistik und Mietniveaustufe, zahlreiche individuelle Zu- und Abschläge sowie individuelle Steuermesszahlen für bestimmte Anbietergruppen unter Beibehaltung des bereits jetzt komplexen Ertragswertverfahrens im Übrigen, wird die Komplexität der Steuererhebung nicht reduziert, sondern massiv erhöht.

Im Gesetzentwurf sind die Gesamtpersonalkosten allein für den ersten Bewertungsstichtag (Hauptfeststellungszeitpunkt) mit insgesamt 538 Millionen Gesamtpersonalkosten (462 Mio. Euro plus 76 Mio. Euro für den Intendantzbereich). Dabei ist ein weiterer Personalbedarf einzelner Länder noch gar nicht berücksichtigt, der sich aus der bisher sehr unterschiedlich weit fortgeschrittenen Vorbereitung der Reformumsetzung noch ergeben wird. Diese Schätzung erfolgt sogar noch unter der – unrealistischen – Voraussetzung eines weitgehend vollmaschinellen Besteuerungsverfahrens, auf das bei Weitem nicht alle Bundesländer vorbereitet sind, ganz zu schweigen von der Tatsache der nach wie vor nicht flächendeckend qualitativ ausreichend vorliegenden

Bodenrichtwerte. Unterstellt wird dabei zudem eine Überwälzung von Mitwirkungspflichten auf den Steuerpflichtigen, die von der elektronischen Übermittlung zahlreicher Einzelangaben bis hin zur Pflicht, Veränderungen mitzuteilen, reicht. Eine elektronische Übertragung von Daten an das Finanzamt soll dabei verpflichtend sein. Mögliche steuerstrafrechtliche Konsequenzen bei unterbleibenden Meldungen von Tatsachen, die zu einer Neubewertung führen müssten, sind noch nicht überschaubar.

Alle sieben Jahre soll neu bewertet werden. Vor allem daran ist die bisherige Grundsteuererhebung vor dem Verfassungsgericht gescheitert. Dieses Schicksal wird auch der neue Bewertungsansatz teilen, denn er ist aufgrund zahlreicher zusätzlicher Stellschrauben – wie der Begünstigung einzelner Anbieter, der „Bestrafung“ von Bewohnern teurer Innenstadtlagen sowie der Implementierung zweier grober Statistiken – extrem bürokratisch und dazu noch streitanfällig. Die Bundesregierung räumt selbst in Beantwortung einer Kleinen Anfrage der FDP-Fraktion (BT Drs. 19/12393) ein, dass zum Hauptfeststellungstichtag 1. Januar 2022 die Grundstücksdatenbank LANGUSTE nicht zur Verfügung stehen wird, sondern mit ihrer Bereitstellung frühestens im Laufe des Hauptfeststellungszeitraums 2022 zu rechnen sei. Zudem sei nach der letzten turnusmäßigen Erhebung zum 1. Juli 2019 in den Ländern Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein noch nicht einmal mit dem Aufbau der Verbindungsdatei begonnen worden. Über die Quote der noch zu erfassenden Grundstücke gab es für Baden-Württemberg mit Stand 1. Juli 2019 keinerlei Angabe, für Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein wurde sie mit 100 Prozent angegeben, für Mecklenburg-Vorpommern liegt sie bei knapp 65 Prozent. In Anbetracht der Vielzahl der zusammenzuführenden Parameter und ihres regelmäßigen Aktualisierungsbedarfs bei einer wertabhängigen Bemessungsgrundlage ist damit zu rechnen, dass auch nach der Reform die Schwächen zutage treten werden, an denen bereits die aktuelle Grundsteuerpraxis vor dem Verfassungsgericht gescheitert ist.

Die Einbeziehung der Bodenrichtwerte in die Grundsteuerbemessung begegnet massiven Bedenken: Sie sind nicht flächendeckend verfügbar und dort, wo sie es sind, von höchst unterschiedlicher methodischer Qualität. Sie geben einen zum Teil überhitzten Markt wieder und sind durch eine umstrittene Zonenbildung unscharf in Bezug auf die konkrete Einzelimmobilie. Dies wird uns auch von Verantwortlichen in Gutachterausschüssen bestätigt, die nur eine Individualbewertung als sachgerecht erachten, wenn eine wertabhängige Bemessung erfolgen soll. Zudem hat die Wechselwirkung zwischen Bodenrichtwert und Kaufpreisbildung in der derzeitigen Marktsituation eine stetige Erhöhung der Bemessungsgrundlage zur Folge. Auch der Bodenrichtwert gehört zu den Parametern, die bei dem Bundesmodell stetig zu aktualisieren wären. Bewohner ohnehin angespannter Immobilienmärkte werden dies besonders stark zu spüren bekommen.

3. Sachgerechte Bewertung denkmalgeschützter Objekte

Der weiterhin vorgesehene vollständige Steuererlass nach § 32 Grundsteuergesetz (GrStG) für denkmalgeschützte Gebäude ist bisher mit erheblichem Nachweisaufwand für den Eigentümer verbunden und gelingt, nicht zuletzt auch aufgrund häufiger Überforderung der für die Antragsbearbeitung zuständigen Gemeinde, extrem selten. Umso wichtiger wäre es, für alle infrage stehenden Grundsteuermodelle weiterhin sicherzustellen, dass bereits auf Ebene der Bewertung bzw. Bemessung eine angemessene Berücksichtigung der Denkmaleigenschaft als gegebenenfalls wertmindernder Faktor erfolgt. Dies ist durch die vorgesehenen Typisierungen und Pauschalierungen im aktuellen Entwurf zum Bundesmodell nicht mehr der Fall. Für Zwecke der Grundsteuer ist der Nachweis einer deutlichen Abweichung zwischen Grundsteuer- und Verkehrswert, der bisher nicht vorgesehen ist, essenziell („Escape-Klausel“). Zudem sollte die Gelegenheit genutzt werden, eine Entbürokratisierung und inhaltliche Vereinfachung des Grundsteuererlasses nach § 32 für denkmalgeschützte Objekte vorzunehmen.

4. Fehlende Gesetzgebungskompetenz für Änderung der Bewertungsmethodik

Die Gesetzgebungskompetenz für eine Regelung der Grundsteuer lag bis zur Föderalismusreform beim Bund. Zuvor erlassene Bundesgesetze gelten gem. Art. 125a Abs. 1 S. 1 GG fort. Zu einer grundlegenden Neukonzeption der Grundsteuer wären nur die Bundesländer befugt, nach Freigabe durch ein Bundesgesetz (vgl. BVerfG 1 BvR 11/14).

Der vorliegende Entwurf stellt bei der Ermittlung der Jahresrohmiete nicht mehr auf tatsächliche Nettokaltmieten, wie sie noch für die Einheitswerte maßgeblich waren, sondern auf statistische und damit fiktive, zudem noch hochgerechnete Mieten ab. Diese werden außerdem noch durch politisch motivierte Zu- bzw. Abschläge aus Wohngeldtabellen verändert und weichen somit deutlich von der bisherigen Bewertungssystematik ab. Eine Gesetzgebungskompetenz auf der Grundlage einer Fortgeltung alten Bundesrechts kommt daher nicht mehr in Betracht.

Um rechtliche Unsicherheiten bei der Frage der Gesetzgebungskompetenz zu vermeiden, sollte der Bund auf eine eigene Neuregelung der grundsteuerlichen Bewertung verzichten. Die Länder sollten die Möglichkeit erhalten, ihren regionalen Gegebenheiten angepasste eigene Regelungen zur Grundsteuerbemessung zu treffen, die den Bedürfnissen und Möglichkeiten der Kommunen und der örtlichen Finanzverwaltung im jeweiligen Bundesland am besten entsprechen. Hierfür spricht auch, dass – wie sich gezeigt hat – der Zielkonflikt zwischen einer Vermeidung von zu hohen Belastungen einerseits und den Auswirkungen einer wertabhängigen Steuer andererseits auf Bundesebene nicht lösbar ist.

5. Umlagefähigkeit erhalten

Klar abzulehnen ist der Antrag der Fraktion DIE LINKE (BT Drs. 19/7980, Ziff. 3) auf Abschaffung der Umlagefähigkeit der Grundsteuer bei den Betriebskosten. Gemäß § 2 Nr. 1 BetrKV sind sämtliche periodisch wiederkehrenden Verbindlichkeiten, die sich aus öffentlichem Recht ergeben und grundstücksbezogen sind, Betriebskosten. Dazu gehören neben der Grundsteuer unter anderem auch die Beiträge zu Wasser- und Bodenverbänden, Deichgebühren oder die Kosten des Feuerstättenbescheids. Die Grundsteuer von den periodisch wiederkehrenden Verbindlichkeiten des Grundstücks auszunehmen, wäre systemfremd. Nicht umlagefähig sind lediglich einmalige grundstücksbezogene Beiträge (z. B. Straßenausbaubeiträge, Erschließungsbeiträge) sowie Steuern bzw. Beiträge, die den Vermieter persönlich treffen (z. B. Einkommensteuer). Damit ist die Grundsteuer nicht vergleichbar, da sie weder einmalig zu zahlen noch auf das Vermögen des Vermieters bezogen ist. Die Grundsteuer ist eine der Immobilie, nicht ihrem Eigentümer, anhaftende Belastung. Die Streichung der Umlagefähigkeit macht sie faktisch zu einer Sondervermögensteuer auf Immobilien, die alle Eigentümer, auch junge Familien, übermäßig und einseitig belastet.

6. Bundesmodell scheitert an fehlender Hebesatz-Anpassung

Entgegen dem Versprechen, Mieter in Ballungsräumen vor einer Grundsteuerexplosion zu schützen, überlässt der Entwurf es jetzt allein den Gemeinden, die Werterhöhungen durch Hebesatz-Senkungen wieder auszugleichen. Unsere Befragung unter den betroffenen Kommunen vom Frühsommer dieses Jahres hat ergeben, dass die ganz überwiegende Zahl der Gemeinden nicht bereit ist, eine konkrete Aussage zu einer gegebenenfalls notwendigen Anpassung von Hebesätzen zu treffen. Die Erfahrung der Vergangenheit und die zuletzt auf einem Rekordhoch angekommenen Einnahmen aus der Grundsteuer lassen nicht erwarten, dass die dem Bundesmodell zur Grundsteuer zugrunde liegende Annahme einer Anpassung der Hebesätze nach Veränderungen in der Bemessungsgrundlage tatsächlich erfolgen wird.

7. Funktionierende Öffnungsklausel sicherstellen

Der Eigentümerverband Haus & Grund Deutschland unterstützt die Forderung nach einer Öffnungsklausel für eine länderindividuelle Regelung der Grundsteuerbemessung. Der vorliegende Gesetzentwurf sieht jedoch vor, Verschiebungen im Finanzausgleich für einen Übergangszeitraum bis einschließlich 2029 abzumildern und regelt Änderungen für den Fall, dass es infolge der Öffnungsklausel zugunsten der Länder zu unterschiedlichen Grundsteuergesetzen auf Länderebene kommen wird. Für die Ermittlung der hierfür notwendigen Steuerkraftzahlen sollen die nach bundesgesetzlich normiertem Bewertungsrecht berechneten Grundsteuermessbeträge zugrunde gelegt werden. Damit würde aber das Wahlrecht der Länder zwischen dem Bundesmodell und gegebenenfalls einfacheren wertunabhängigen Modellen gegenstandslos, da auch die Länder, die ein Einfachmodell wählen, das Bundesmodell „durchspielen“ und alle aufwendigen Datenerhebungen hierfür durchführen müssten. Das vermeintliche Wahlrecht der Länder wird so ad absurdum geführt. Darüber hinaus muss im Länderfinanzausgleich dauerhaft sichergestellt werden, dass sich die Wahl eines bestimmten Grundsteuermodells nicht negativ auswirkt, gegebenenfalls durch eine Entkopplung von Grundsteuer und Länderfinanzausgleich.

8. Fazit

Bewohner von Wohnungen privater Eigentümer und Menschen, die in den eigenen vier Wänden wohnen, werden durch das Bundesmodell massiv bei der Grundsteuer benachteiligt. Dies ist ein sozialpolitischer und rechtlicher Irrweg. Eine höhere Grundsteuer für Bewohner von Wohnungen privater Anbieter wäre ein staatlich verordneter Wettbewerbsnachteil für diese Anbietergruppe. Das ist nach Auffassung von Haus & Grund Deutschland weder wettbewerbsrechtlich noch verfassungsrechtlich noch europarechtlich haltbar. Der entscheidende Fehler bei dem Ansinnen des Bundesfinanzministers und der Mehrheit der Länder ist die Vorstellung, private Wohnungsvermieter verhielten sich per se unsozial gegenüber ihren Mietern. Demgegenüber hat das Statistische Bundesamt kürzlich festgestellt, dass private Kleinvermieter den Mietanstieg in den vergangenen Jahren gedämpft haben. Private Wohnungskonzerne sowie öffentliche Träger und Wohnungsgenossenschaften haben die Mieten für ihre Wohnungen hingegen spürbar stärker erhöht. Private Vermieter verhalten sich preisdämpfend. Deshalb darf die Grundsteuer nicht gegen sie, sondern nur mit ihnen reformiert werden.

Eine Reform nach dem diesem Gesetzentwurf zugrunde liegenden Modell ist kompliziert, teuer und ungerecht. Ein kompliziertes Verfahren, das Bodenwerte und fiktive Mieten einbezieht und tausender zusätzlicher Finanzbeamter bedarf, schießt vollkommen über das Ziel hinaus und verteuert das Wohnen vielerorts weiter. Es reicht aus, eine zukünftige Grundsteuer allein an der Grund- und Gebäudefläche zu bemessen. Mit regelmäßig notwendigen Neubewertungen übernimmt der Finanzminister die Probleme in sein Modell, an dem die alte Grundsteuer letztlich vor dem Verfassungsgericht gescheitert ist. Die periodische Ermittlung von Verkehrswerten für sämtliche der insgesamt rund 35 Millionen Grundstücke in Deutschland wäre mit erheblichen administrativen Kosten für Steuerzahler und Finanzverwaltung verbunden, die angesichts des im Vergleich zu anderen Steuern relativ geringen Aufkommens aus der Grundsteuer kaum zu rechtfertigen wären.

II. Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundsteuergesetzes zur Mobilisierung von baureifen Grundstücken für die Bebauung (BT-Drucksache 19/11086)

Diese Form der Grundsteuer (auch „Grundsteuer C“ genannt) wurde in den Jahren 1961 und 1962 bereits kurze Zeit auf unbebaute, aber „baureife“ Grundstücke erhoben, um der Zurückhaltung des Baubodens entgegenzuwirken, das Angebot an baureifen Grundstücken zu vermehren und die Preissituation auf dem Bauland zu verbessern. Das mit dieser Steuer erzielte Aufkommen war äußerst gering (jährlich etwa 50 Millionen Mark). Die Baulandsteuer führte im Ergebnis nicht zu der erhofften Verbilligung von Bauland. Sie erzeugte im Gegenteil soziale Härten bei einkommensschwächeren Eigentümern. Hinzu kamen neben der erheblichen Belastung für die Verwaltung Abgrenzungsschwierigkeiten bei der Beurteilung der Baureife unbebauter Grundstücke. Eine erneute Einführung einer Baulandsteuer in den 1970er-Jahren scheiterte an den Zurechnungsproblemen, einer exakten einheitlichen Bauland-Definition und dem weiterhin hohen Verwaltungsaufwand.

Bereits der Ansatz dieser „Strafsteuer“ für unbebaute Grundstücke ist verfehlt: Um die mit ihr beabsichtigte Lenkungswirkung zu entfalten, müsste eine Baulandsteuer eine so deutliche Belastungswirkung entfalten, dass sie Gefahr liefe, enteignenden und damit verfassungswidrigen Charakter anzunehmen. Eine geringe Steuerbelastung hätte hingegen eher den Charakter einer „Erinnerungs-Steuer“ und wäre wirkungslos im Hinblick auf die Zielgruppe der Grundstücksspekulanten. Im Ergebnis machen ein hoher wie ein niedriger Steuersatz Bauen und Wohnen noch teurer, da der Baulandveräußerer in der aktuellen Marktsituation die gezahlte Steuer in der Regel auf den Kaufpreis wird aufschlagen können. Die Treffsicherheit einer Baulandsteuer bleibt zudem mehr als fraglich. Den von der Problematik betroffenen Gemeinden stehen anderweitige Möglichkeiten zur Verfügung, um dem spekulativen Halten unbebauter Grundstücke entgegenzuwirken, wie zum Beispiel die Möglichkeit des Baugebotes (§ 176 Abs. 1 Baugesetzbuch), das es der Gemeinde ermöglicht, im Geltungsbereich eines Bebauungsplans den Eigentümer durch Bescheid zu einer Bebauung entsprechend dem Bebauungsplan zu verpflichten.

Zivilrechtliche Gründe, die einer sofortigen Bebauung entgegenstehen, sollen nach § 25 Abs. 5 S. 2 GStG-E zufolge unbeachtlich sein. Damit betrifft die Baulandsteuer z. B. auch noch nicht abgeschlossene Erbstreitigkeiten, die eine Bebauung faktisch unmöglich machen und belastet somit auch insoweit eher die Gruppe privater Eigentümer. Der administrative Aufwand der Gemeinden, um die Voraussetzungen einer Baulandsteuererhebung zu erfüllen, sind enorm hoch: Identifizierung von Gebieten mit besonderem Wohnraumbedarf, genaue Bezeichnung der baureifen Grundstücke und deren Lage zu Beginn eines Kalenderjahres, Erlass einer Allgemeinverfügung mit öffentlicher Bekanntgabe und Begründung des besonderen Wohnraumbedarfs. Dies lässt erwarten, dass nur wenige Gemeinden in der Lage sein werden, dieses ohnehin ungeeignete, weil nicht zielgenaue, Instrument eines „Strafhebesatzes“ überhaupt einzusetzen.

Haus & Grund Deutschland

Haus & Grund ist mit rund 900.000 Mitgliedern der mit Abstand größte Vertreter der privaten Haus-, Wohnungs- und Grundeigentümer in Deutschland. Die Haus & Grund-Mitglieder bieten über 10 Millionen Mietern ein Zuhause. Den Zentralverband mit Sitz in Berlin tragen 22 Landesverbände und über 900 Vereine.

Als Mitglied der Union Internationale de la Propriété Immobilière (UIPI) engagiert sich Haus & Grund Deutschland auch für den Schutz des privaten Immobilieneigentums in der Europäischen Union.

Volkswirtschaftliche Bedeutung der privaten Immobilieneigentümer

- ▶ Die privaten Haus-, Wohnungs- und Grundeigentümer in Deutschland verfügen über rund 33,3 Millionen Wohnungen, also über 80,6 Prozent des gesamten Wohnungsbestandes.
- ▶ Sie bieten 66 Prozent aller Mietwohnungen an.
- ▶ Sie bieten knapp 30 Prozent aller Sozialwohnungen an.
- ▶ Sie stehen für 76 Prozent des Neubaus von Mehrfamilienhäusern.
- ▶ Sie investieren jährlich über 95 Milliarden Euro in ihre Immobilien.
- ▶ Diese Summe entspricht der Hälfte der Umsätze der Bauindustrie mit ihren 2,2 Millionen Beschäftigten.
- ▶ Unter Berücksichtigung der positiven Beschäftigungseffekte in weiteren Branchen sichern oder schaffen diese Investitionen jährlich insgesamt 1,8 Millionen Arbeitsplätze.

Prof. Dr. Johanna Hey

Institut für Steuerrecht

Universität zu Köln



Institut für Steuerrecht, Albertus-Magnus-Platz, 50923 Köln

Stellungnahme

zu

dem Entwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD
Grundsteuer-Reformgesetz (BT-Drucksache 19/11085)

sowie dem Antrag der FDP-Fraktion
(Grundsteuer – Einfaches Flächenmodell – BT-Drucksache 19/11144)

Behandelte Themenkomplexe

- **Gleichheitsrechtliche** Beurteilung des neuen Bewertungsverfahrens Grundsteuer B – verfassungsrechtliche Risiken
- Notwendige Folgeänderungen der Öffnungsklausel zugunsten der Länder im **Finanzausgleich**
- Zulässigkeit von **Flächenmodellen**

Inhalt

Zusammenfassung und Empfehlungen	2
Teil 1: Grundsteuer-Reformgesetz	4
A. Entwurf Grundsteuer-Reformgesetz: Reform des Bewertungsverfahrens	4
I. Vorbemerkung zum Prüfungsumfang	4
II. Verfassungsrechtliche Vorgaben einer gleichheitssatzkonformen Grundsteuer	5
1. Weiter Gestaltungsspielraum nach BVerfG-Grundsteuerurteil vom 10. 4. 2018	5
2. Anforderungen an gleichheitssatzkonforme Typisierung	6
3. Verfassungsrechtliche Relevanz sozial- und wohnungspolitischer Ziele	8
III. Überprüfung der Bewertungsvorschriften	8
1. Grundsteuerwert, Belastungsgrund	8
2. Unbebaute Grundstücke	10
3. Vereinfachtes Ertragswertverfahren für Wohngrundstücke	11
a. Systematische Unterbewertung hochwertiger Immobilien	11
b. Mögliche Rechtfertigung?	14
(1) Vereinfachung – zulässige Typisierung?	14
(2) Als Ausdruck des Äquivalenzprinzips?	15
(3) Im Hinblick auf Ausgleichsmöglichkeiten auf der Ebene des Steuersatzes?	16
(4) Als Billigkeitsmaßnahme eines schonenden Übergangs zu zeitnahen Werten?	17
(5) Als wohnungspolitische Maßnahme?	18
(6) Im Hinblick auf die geringe Höhe der Grundsteuerbelastung	19
c. Zwischenergebnis	19
4. Sachwertverfahren für Nichtwohngrundstücke (insb. Geschäftsgrundstücke, gemischt genutzte Grundstücke)	19
a. Zulässigkeit des Nebeneinanders unterschiedlicher Verfahren?	19
b. Zulässige Typisierung bei verhältnismäßigem Bewertungsaufwand?	20
IV. Weitere Einzelfragen	21
1. Hauptfeststellung alle sieben Jahre	21
2. Anknüpfung an Bodenrichtwerte	22
3. Steuermesszahlreduktion für bestimmte Grundstücke	23
4. Evaluation	24
5. Redaktionelle Fehler	25
B. Anpassungen Finanzausgleichsgesetz	25
Teil 2: FDP-Antrag – Einfaches Flächenmodell, BT-Drucks. 19/11144	26

Zusammenfassung und Empfehlungen

Der Entwurf eines Grundsteuer-Reformgesetzes ist nicht in der Lage, den im Grundsteuerurteil vom 10. April 2018 aufgestellten Reformauftrag des Bundesverfassungsgerichts zu erfüllen.

Das Kernproblem des vorliegenden Reformentwurfs liegt darin, dass der Gesetzgeber einerseits am bisherigen Bewertungsziel des Verkehrswerts festhalten, andererseits starke Mehrbelastungen einzelner Grundstückseigentümer vermeiden und die Reform gleichzeitig aufkommensneutral durchführen will. Eine zusätzliche Restriktion folgt aus der notwendigen Begrenzung des mit der Verkehrswertermittlung einhergehenden Verwaltungsaufwands. Herausgekommen ist ein Bewertungsverfahren, das – jedenfalls für Wohngrundstücke – zu systematischen Verzerrungen führt und damit den **Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts** an eine im Verhältnis der Grundstücke zueinander realitätsgerechte Abbildung des Verkehrswertes offensichtlich **nicht genügt**.

Das für Wohngrundstücke vorgesehene vereinfachte Ertragswertverfahren krankt – bei aller zulässigen Typisierung – an einer unzureichenden Differenzierung nach der konkreten **Lage des Grundstücks**, obwohl es sich hierbei um den zentralen wertbestimmenden Faktor handelt. Die hierdurch bewirkten Abweichungen des Grundsteuerwerts vom Verkehrswert **überschreiten das im Rahmen einer Typisierung zulässige Ausmaß an Ungleichbehandlung** sowohl betrags- als auch zahlenmäßig. Das Verfahren ist aufgrund der unzureichenden Lagedifferenzierung strukturell ungeeignet, den Verkehrswert auch nur annäherungsweise zu erfassen. In der Folge kommt es systematisch zu zum Teil deutlichen Unterbewertungen von Immobilien in teureren Lagen, während Grundstücke in schlechten Lagen zum Verkehrswert oder sogar darüber angesetzt werden. Eine **regressive Sondervermögensteuer** ist jedoch weder verfassungskonform noch kann sie verteilungspolitisch gewollt sein.

Gleichheitsrechtlich besonders problematisch sind diese Verzerrungen vor dem Hintergrund der angestrebten Aufkommensneutralität der Reform. Die systematische Verschönerung besonders leistungsfähiger Grundstückseigentümer geht unmittelbar zulasten der Grundstückseigentümer, deren Grundstücke mit dem Verkehrswert oder sogar darüber bewertet werden, weil aufgrund der Unterbewertung die Hebesätze gar nicht oder weniger stark sinken werden, als sie es täten, wenn für alle Grundstücke statt der heutigen niedrigen Einheitswerte verkehrsnah Grundsteuerwerte angesetzt würden. Die Eigentümer mit Grundstücken in geringwertigen Lagen zahlen folglich die Verschönerung der Eigentümer in

hochpreisigen Lagen mit. Durch Hebesatzanpassungen lässt sich das Problem nicht lösen, da diese gemeindeeinheitlich festgelegt werden.

Abhilfemöglichkeiten: Es ist nicht ersichtlich, wie die Mängel des vereinfachten Ertragswertverfahrens hinsichtlich des Gebäudeanteils mit vertretbarem Aufwand zu lösen sind.

Wenn der Gebäudeanteil dazu dienen soll – in verschleierter Weise – deutliche Steuererhöhungen für die Eigentümer wertvoller Grundstücke in Ballungsgebieten zu vermeiden, dann gibt es hierfür andere Wege, die nicht nur deutlich einfacher sind, sondern auch verfassungskonform. In erster Linie handelt es sich um ein Übergangsproblem der Überführung heute stark unterbewerteter Grundstücke in eine realitätsgerechte Bewertung, hierzu wäre eine **Übergangsregelung** denkbar, die die veralteten Einheitswerte schrittweise an aktuelle Verkehrswerte annähert.

Sehr viel schwieriger zu verwirklichen ist auf der Grundlage des vorliegenden Entwurfs die notwendige stärkere Lagedifferenzierung. Zwar ließe sich der Gesetzentwurf an verschiedenen Stellen nachbessern:

- **Erhöhung des Bodenwertanteils durch Senkung des Liegenschaftszinses**
- **Stärkere Gebietsdifferenzierung** (etwa durch Rückkehr zum ursprünglich vorgesehenen Großstadtzuschlag, Stadtteildifferenzierungen in größeren Gemeinden und Ansatz realitätsnäherer Durchschnittsmieten)

Allerdings bedürfte es hierzu aufwendiger zusätzlicher Datenerhebungen. Denkbar wären zwar Auf- und Abschläge der zugrunde gelegten Nettokaltmieten im Verhältnis des jeweiligen Bodenrichtwertes zum Durchschnittsbodenrichtwert in einer Gemeinde, allerdings ebenfalls um den Preis erheblicher Komplizierung.

Empfehlung: Unter der Prämisse, dass die Grundsteuer auf wertabhängiger Bemessungsgrundlage erhoben werden soll, sollte auf die Gebäudekomponente verzichtet und stattdessen **allein der Bodenrichtwert** zugrunde gelegt werden¹.

Hierfür spricht nicht nur, dass die Grundsteuer auf diese Weise eine solide äquivalenztheoretische Grundlage erhält, zudem automatisch baulandmobilisierend wirkt, sondern vor

¹ In diese Richtung auch *Löhr*, ZKF 2019, 169 (175 f.); *Zimmermann*, Wirtschaftsdienst 2019, 490 (491).

allem die Beseitigung verfassungsrechtlicher Risiken bei gleichzeitiger deutlicher Vereinfachung.

Die Grundsteuer-Reform steht unter erheblichem Zeitdruck. Das Streichen der Gebäudekomponente und die Ausgestaltung als reine Bodenwertsteuer scheint auch vor diesem Hintergrund die einzige Lösung, bis zum 31.12.2019 zu einem verfassungskonformen Reformgesetz zu kommen.

Die möglicherweise unerwünschte Konsequenz einer massiven Erhöhung der Grundsteuer für Grundstücke in teuren Lagen tritt allerdings auch bei einer reinen Bodenwertsteuer ein. Sie liegen in der Natur der Sache des Übergangs von den veralteten Einheitswerten zu Verkehrswerten, können und sollten aber temporär mittels einer Übergangsregelung abgemildert werden.

Teil 1: Grundsteuer-Reformgesetz

A. Entwurf Grundsteuer-Reformgesetz: Reform des Bewertungsverfahrens

I. Vorbemerkung zum Prüfungsumfang

Zentrales Anliegen der vorliegenden Stellungnahme ist es, den Entwurf eines Grundsteuer-Reformgesetzes auf mögliche **verfassungsrechtliche Risiken** zu überprüfen.

Die Ausführungen beschränken sich auf die **Grundsteuer B**.

Nicht (wieder) aufgegriffen werden soll an dieser Stelle die **Diskussion zwischen wertabhängiger und wertunabhängiger Bemessung** der Grundsteuer. Der Reformgesetzgeber hat sich diesbezüglich ausdrücklich positioniert. Er hält am bisherigen Bewertungsziel des gemeinen Wertes i. S. von § 9 Abs. 1 BewG fest. Die Grundsteuer ist konzipiert als Sollertragsteuer zur Erfassung der (objektiven) Leistungsfähigkeit, die aus dem Innehaben von Grundstücken folgt. Dass eine auf der Grundlage von realitätsgerecht typisierten Verkehrswerten erhobene Grundsteuer vor dem Bundesverfassungsgericht Bestand hätte, ist nach den diesbezüglichen Aussagen im Grundsteuerurteil des BVerfG vom 10.4.2018 unzweifelhaft².

² BVerfG v. 10.4. 2018 – 1 BvR 1236/11, BVerfGE 148, 217 Rz. 168.

Zu beantworten ist daher, ob die zur Verwaltungsvereinfachung vorgesehenen Typisierungen in der Lage sind, das Ziel einer verkehrswertbasierten Grundsteuer in verfassungskonformer Weise zu erreichen. Entscheidend ist dabei nicht, ob der Verkehrswert exakt getroffen wird oder wie stark die Abweichungen vom Verkehrswert sind, sondern dass die **Grundstückswerte in der Relation zueinander zutreffend abgebildet** werden.

Inwieweit es zu **Belastungsveränderungen gegenüber dem status quo** kommt³, ist für die **rechtliche** Beurteilung der neuen Grundsteuer-Bemessungsgrundlage nicht relevant. Allerdings würde vor dem Hintergrund, dass der Gesetzgeber auch zukünftig Verkehrswerte erfassen will, eine insgesamt eher moderate Veränderung der Grundsteuerwerte gegenüber den aktuellen Einheitswerten Zweifel an der Gleichheitssatzkonformität der neuen Bewertungsvorschriften aufkommen lassen, da das Bundesverfassungsgericht festgestellt hat, dass die heutigen Einheitswerte den Verkehrswert in der Mehrzahl der Fälle in verfassungswidriger Weise massiv verfehlen.

II. Verfassungsrechtliche Vorgaben einer gleichheitssatzkonformen Grundsteuer

1. Weiter Gestaltungsspielraum nach BVerfG-Grundsteuerurteil vom 10.4.2018

Die gleichheitsrechtlichen Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts aus dem Grundsteuerurteil vom 10.4.2018⁴ sind hinlänglich bekannt.

Der Gesetzgeber verfügt bei der Neuregelung der Grundsteuer „über einen weiten, vom Bundesverfassungsgericht nur begrenzt überprüfbaren Spielraum zur Bestimmung des **Steuergegenstandes** und des **Steuersatzes**“.⁵ Auch bei der sich an die Auswahl des Steuergegenstandes anschließenden Ausgestaltung der Regeln zur Erfassung der Bemessungsgrundlage steht ihm ein weiter Gestaltungsspielraum zu, solange das Verfahren geeignet ist, den Belastungsgrund der Steuer zu erfassen und die **Wirtschaftsgüter in ihrer Relation zueinander realitätsgerecht abzubilden**⁶. Bei einer auf Verkehrswerten basierenden

³ Dazu Der Steuerzahler 6/2019, 13.

⁴ BVerfG v. 10.4. 2018 – 1 BvR 1236/11, BVerfGE 148, 217. Rz. 93 ff.

⁵ BVerfG v. 10.4. 2018 – 1 BvR 1236/11, BVerfGE 148, 217 Rz. 168.

⁶ BVerfG v. 10.4. 2018 – 1 BvR 1236/11, BVerfGE 148, 217 Rz. 97 u. 168, sowie ständige Rspr. zu bewertungsgesetzabhängigen Steuern BVerfG v. 22. 6. 1995 - 2 BvL 37/91, BVerfGE 93, 121 (136); BVerfG v. 22. 6. 1995 – 2 BvR 552/91, BVerfGE 93, 165 (172 f. – Erbschaftsteuer I) ; BVerfG v. 7. 11. 2006 – 1 BvL 10/02, BVerfGE 117, 1 (33 – Erbschaftsteuer II); BVerfG v. 23.6.2015 -1 BvL 13/11, BVerfGE 139, 285 (310).

Grundsteuer bedarf es hierzu in regelmäßigen Abständen einer Neubewertung, da nur **zeitnahe Bewertung** eine realitätsgerechte Erfassung ermöglicht. Dabei können für unterschiedliche Arten von Grundstücken unterschiedliche Verfahren zur Anwendung gebracht werden⁷.

2. Anforderungen an gleichheitssatzkonforme Typisierung

Will der Gesetzgeber an einer verkehrswertorientierten Grundsteuer festhalten, kommt es entscheidend darauf an, ob er rein praktisch in der Lage sein wird, der verfassungsgerichtlichen Anforderung einer Neubewertung sämtlicher 36 Mio. Grundstücke in regelmäßigen Abständen nachzukommen.

Hierzu darf und muss er sich Typisierungen und Pauschalierungen bedienen. Das Wesen (unwiderleglicher) gesetzlicher Typisierungen ist, dass sie den tatsächlichen Sachverhalt nur in wenigen Fällen korrekt abbilden. Dass der Grundsteuerwert mit dem bei einer Veräußerung gezahlten Kaufpreis (=Verkehrswert) im Zweifel nie exakt übereinstimmt, ist unproblematisch. Problematisch ist dagegen, wenn es in bestimmten Sachverhaltskonstellationen zu systematischen Abweichungen in die eine oder andere Richtung kommt, wenn also für Immobilien in bestimmten Lagen ein annähernd dem Verkehrswert entsprechender Wert zugrunde gelegt wird (ländliche Gemeinden, Kleinstadt-Gemeinden), für Immobilien in bestimmten anderen Lagen (Großstädte) dagegen stets ein zum Teil deutlich unterhalb des Verkehrswertes liegender Wert herauskommt.

Allgemein leitet das Bundesverfassungsgericht aus Art. 3 Abs. 1 GG folgende **verfassungsrechtliche Anforderungen an gesetzliche Typisierung** ab:

Die Typisierung muss **realitätsgerecht** sein. Dies ist dann der Fall, wenn die gesetzlichen Verallgemeinerungen „von einer möglichst breiten, alle betroffenen Gruppen und Regelungsgegenstände einschließenden Beobachtung ausgehen“.⁸ Insbesondere darf der Gesetzgeber für eine gesetzliche Typisierung keinen atypischen Fall als Leitbild wählen⁹, sondern

⁷ BVerfG v. 10.4. 2018 – 1 BvR 1236/11, BVerfGE 148, 217 Rz. 98.

⁸ BVerfG v. 6.7.2010 – 2 BvL 13/09, BVerfGE 126, 268 (279); BVerfG v. 8.10.1991 – 1 BvL 50/86, BVerfGE 84, 348 (359); BVerfG v. 17.11.1992 – 1 BvL 8/87, BVerfGE 87, 234 (255); BVerfG v. 10.4.1997 – 2 BvL 77/92, BVerfGE 96, 1 (6).

⁹ BVerfG v. 22.2.1984 – 1 BvL 10/80, BVerfGE 66, 214 (223); BVerfG v. 16.3.2005 – 2 BvL 7/00, BVerfGE 112, 268 (280 f.); BVerfG v. 7.11.2006 – 1 BvL 10/02, BVerfGE 117, 1 (31).

muss den typischen Fall als Maßstab zugrunde legen¹⁰. Dabei darf er sich am Regelfall orientieren und ist nicht gehalten, allen Besonderheiten jeweils durch Sonderregelungen Rechnung zu tragen¹¹. Allerdings müssen die Vorteile der Vereinfachung in einem angemessenen Verhältnis zu der durch die Typisierung bewirkten Ungleichbehandlung stehen. Grundsätzlich dürfen **Härten und Ungerechtigkeiten der Typisierung** nur eine verhältnismäßig kleine Zahl von Personen treffen. Von Bedeutung ist zudem die Intensität der Ungleichbehandlung¹².

Zur Typisierung für Zwecke der Grundsteuer hat das Bundesverfassungsgericht ausgeführt:

„Bei der Ausgestaltung des Systems zur Erfassung der Bemessungsgrundlage kann der Gesetzgeber Praktikabilitätsabwägungen Vorrang vor Gesichtspunkten der Ermittlungsgenauigkeit einräumen und dabei auch **beträchtliche Bewertungs- und Ermittlungsunschärfen** in Kauf nehmen, um die Festsetzung und Erhebung der Steuer handhabbar zu halten“¹³.

Was das konkret heißt, lässt sich aus dem Verweis auf die Aussagen der Erbschaftsteuerentscheidung vom 7. November 2006 zur gleichheitssatzrechtlich zulässigen Streubreite typisierender Wertermittlung bei Grundstücken schließen. Dort hatte das Gericht Abweichungen von plus/minus 20% um den Verkaufspreis herum für vertretbar erachtet¹⁴.

Man wird zugunsten des Grundsteuergesetzgebers möglicherweise noch großzügiger sein können, denn anders als bei der Bedarfsbewertung für Zwecke der Erbschaftsteuer besteht bei der periodisch erhobenen Grundsteuer die Notwendigkeit laufend fortzuschreibender Bewertung über den gesamten Bestand von 36 Mio. Grundstücken. Praktikabilitätsabwägungen gewinnen an Bedeutung, je mehr Bewertungsvorgänge zu bewältigen sind. Dem Ziel der Einfachheit der Steuerfestsetzung kommt in steuerlichen Massenverfahren ganz besondere Bedeutung zu, so dass Typisierungen und Pauschalierungen in größerem Um-

¹⁰ StRSpr, vgl. BVerfG v. 21.6.2006 – 2 BvL 2/99, BVerfGE 116, 164 (182 f.); BVerfG v. 9. 12. 2008 – 2 BvL 1/07, BVerfGE 122, 210 (233).

¹¹ Vgl. BVerfG v. 16.3.2005 – 2 BvL 7/00, BVerfGE 112, 268 (280); gl. BVerfG v. 31.5.1990 – 1 BvL 12, 13/88, 2 BvR 1436/87, BVerfGE 82, 159 (185 f.); BVerfG v. 8.10.1991 – 1 BvL 50/86, BVerfGE 84, 348 (359 f.); BVerfG v. 10.4.1997 – 2 BvL 77/92, BVerfGE 96, 1 (6); BVerfG v. 12.10.2010 – 1 BvL 12/07, BVerfGE 127, 224 (257).

¹² Ständige Rechtsprechung, z.B. BVerfG v. 7. 11. 2006 – 1 BvL 10/02, BVerfGE 117, 1 (21); BVerfG v. 15. 1. 2008 – 1 BvL 2/04, BVerfGE 120, 1 (30).

¹³ BVerfG v. 10.4. 2018 – 1 BvR 1236/11, BVerfGE 148, 217 Rz. 131.

¹⁴ BVerfG v. 7. 11. 2006 – 1 BvL 10/02, BVerfGE 117, 1 (45 f.).

fang gerechtfertigt sind¹⁵. Vor diesem Hintergrund können möglicherweise auch noch Über- oder Unterbewertungen von 30 oder 40% im Verhältnis zum Verkehrswert toleriert werden. Allerdings macht das Grundsteuerurteil unmissverständlich klar, dass Vereinfachungsbedürfnisse ungeachtet der großen Zahl der zu bewertenden Grundstücke keinen Freibrief begründen. Die verfassungsrechtlichen Grenzen gleichheitssatzkonformer Typisierung müssen auch im Massenverfahren weiterhin gewahrt werden. Auch das grundsteuerrechtliche Bemessungssystem muss, „um eine lastengleiche Besteuerung zu gewährleisten, in der Gesamtsicht eine in der Relation realitäts- und damit gleichheitsgerechte Bemessung des steuerlichen Belastungsgrundes sicherstellen“¹⁶. Es geht folglich vor allem darum, die Verkehrswerte **im Verhältnis der Grundstücke zueinander** gleichheitssatzkonform zu typisieren¹⁷.

3. Verfassungsrechtliche Relevanz sozial- und wohnungspolitischer Ziele

Neben Vereinfachungszwecken können auch Gemeinwohlzwecke (außerfiskalische Förder- und Lenkungsziele) Ungleichbehandlungen rechtfertigen. Allerdings darf der Gesetzgeber Bewertungs- und Begünstigungsvorschriften nicht vermischen. Im Erbschaftsteuerbeschluss vom 7. November 2006 hat das Bundesverfassungsgericht gefordert, dass Verschonungsregeln, damit sie verfassungskonform sind, zielgenau und normenklar erst auf einer zweiten Stufe **nach der Bewertung** eingreifen dürfen¹⁸.

III. Überprüfung der Bewertungsvorschriften

1. Grundsteuerwert, Belastungsgrund

Entscheidend für die gleichheitsrechtliche Beurteilung der Grundsteuer ist der vom Gesetzgeber verfolgte Belastungsgrund und der zu dessen Erreichung angelegte Maßstab.

Als Belastungsgrund nennt der Gesetzentwurf die **durch das Innehaben von Grundbesitz vermittelte (objektive) Leistungsfähigkeit**. Die Grundsteuer „folge als **Sollertragsteuer**

¹⁵ BVerfG v. 10.4. 2018 – 1 BvR 1236/11, BVerfGE 148, 217 Rz. 131.

¹⁶ BVerfG v. 10.4. 2018 – 1 BvR 1236/11, BVerfGE 148, 217 Rz. 98.

¹⁷ *Löhr*, ZKF 2019, 170 (171); *Löhr/Kempny*, DStR 2019, 337 (338).

¹⁸ BVerfG v. 7. 11. 2006 – 1 BvL 10/02, BVerfGE 117, 1 (Leitsatz 2b).

aus dem Leistungsfähigkeitsprinzip¹⁹. Zwar war im Vorfeld kritisiert worden, der Belastungsgrund sei im Referentenentwurf vom 3.4.2019 nicht klar definiert²⁰. Der Regierungsentwurf ist insofern jetzt jedoch sehr eindeutig und entspricht damit den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts an die Erkennbarkeit des Bemessungsziels²¹:

Das Grundsteuer-Reformgesetz will an der Grundstruktur des bisherigen Bewertungs- und Grundsteuerrechts festhalten²². Bewertungsziel auch des Grundsteuer-Reformgesetzes ist

„die Ermittlung eines **objektiviert-realen** Werts innerhalb eines Wertekorridors des **gemeinen Werts im Sinne von § 9 Abs. 1 BewG**“²³.

Dieses **Bekanntnis zum Verkehrswert** kommt an mehreren Stellen zum Ausdruck: So heißt es, das Bewertungsverfahren müsse „strukturell geeignet sein, das dem Bewertungsmaßstab innerhalb des zulässigen Wertekorridors nahekommende Bewertungsziel eines objektiviert-realen Grundsteuerwerts als Bemessungsgrundlage für eine relations- und realitätsgerechte Besteuerung zu erfassen.“ Es gehe um eine typisierende Verkehrswertermittlung „in Anlehnung an die anerkannten Vorschriften zur Verkehrswertermittlung von Grundstücken auf der Grundlage des Baugesetzbuchs“ und „entsprechend den „Preisbildungsmechanismen am Grundstücksmarkt.“²⁴ Auch die im Gesetz vorgesehenen Wertfortschreibungen (§ 222 GrStG-E) ergeben nur dann Sinn, wenn Bewertungsziel der – sich im Zeitablauf verändernde – Verkehrswert des Grundstücks ist²⁵.

Der ebenfalls in der Gesetzesbegründung enthaltene Hinweis²⁶ auf die **Infrastrukturleistungen der Kommunen**, ein eher **äquivalenztheoretisches Argument**, hat erkennbar lediglich die **Funktion allgemeiner Steuerrechtfertigung**, ohne dass hieraus Vorgaben für die Bemessungsgrundlage abgeleitet werden.

¹⁹ BT-Drucks. 19/11085, 80 und 81: „Die Belastungsentscheidung knüpft auch künftig an das Innehaben von Grundbesitz in Form von land- und forst-wirtschaftlichem Vermögen oder Grundvermögen an und wird durch den Charakter einer Sollertragsteuer geprägt.“

²⁰ *Marx*, DStZ 2019, 372 (379).

²¹ BVerfG v. 10.4. 2018 – 1 BvR 1236/11, BVerfGE 148, 217 Rz. 97.

²² BT-Drucks. 19/11085, 2: „Das Bewertungs- und Grundsteuerrecht bleibt in seiner Grundstruktur erhalten und wird unter Berücksichtigung der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts sowie unter weitgehender Nutzbarmachung automationstechnischer Möglichkeiten fortentwickelt.“ und 77: „Anknüpfung an bestehendes Bewertungs- und Grundsteuersystem“.

²³ BT-Drucks. 19/11085, 86.

²⁴ BT-Drucks. 19/11085, 82.

²⁵ Ausdrücklich BVerfG v. 10.4. 2018 – 1 BvR 1236/11, BVerfGE 148, 217 Rz. 105.

²⁶ BT-Drucks. 19/11085, 81.

Zunächst ist es zu begrüßen, dass der Gesetzgeber sich am gemeinen Wert des § 9 Abs. 1 BewG orientiert und nicht – wie dies vorübergehend im sog. Kostenwertmodell²⁷ vorgesehen war – einen unklaren andersartigen Wertbegriff aufstellt. Eine wertabhängige Grundsteuer kann sich nur an (zeitnah zu ermittelnden) Verkehrswerten orientieren. Nur beim Verkehrswert handelt es sich um einen „objektiviert-realen“ Wert.

Verkehrswertorientiert wäre auch eine reine Bodensteuer auf der Grundlage von Bodenrichtwerten, indes hat der Gesetzgeber sich im Rahmen seines verfassungsrechtlich eröffneten Gestaltungsspielraums ungeachtet der damit einhergehenden Komplizierung dafür entschieden, wie bisher auch die aufstehenden Gebäude in die Bewertung einzubeziehen.

2. Unbebaute Grundstücke

Nach § 247 BewG-E wird der Grundsteuerwert unbebauter Grundstücke durch Multiplikation der Fläche mit dem jeweiligen Bodenrichtwert ermittelt.

Ungeachtet der aktuell bestehenden erheblichen Heterogenität der Verfahren²⁸ zur Ermittlung der Bodenrichtwerte und Schwächen insbesondere in kleinen, ländlichen Gemeinden²⁹ sind Bodenrichtwerte allgemein anerkannt als Basis zur Ermittlung von Grundstückspreisen auf der Grundlage von Kaufpreissammlungen. Zwar wird allgemein davon ausgegangen, dass die Bodenrichtwerte als Durchschnittswerte etwa 10 bis 20% unter dem Verkehrswert liegen³⁰. Da diese Unterschreitung des Verkehrswertes grundsätzlich alle Grundstücke betrifft und nicht systematisch bei bestimmten Grundstücken auftritt, sind etwaige Abweichungen gleichheitsrechtlich jedoch unbedenklich. Zudem führt die in § 10 Abs. 3 ImmoWertV-E vorgesehene Vereinheitlichung der Bodenrichtwertzonen zukünftig zu einer stärkeren Angleichung der Werte innerhalb der einzelnen Richtwertzone.

²⁷ BR-Drucks. 515/16.

²⁸ *Löhr*, DStR 2019, 1433 (1435); *Wünsche*, BB 2019, 1821 (1822); *Wilms*, in *Wilms/Jochum*, Erbschaftsteuer- und Schenkungsteuergesetz mit Bewertungsgesetz und Grunderwerbsteuergesetz, § 145 BewG Rz. 40 (März 2007).

²⁹ *Eisele*, StW 2006, 175.

³⁰ *Rössler/Troll*, Bewertungsgesetz. Kommentar, § 145 Rz. 22.

3. Vereinfachtes Ertragswertverfahren für Wohngrundstücke

a. Systematische Unterbewertung hochwertiger Immobilien

Sehr viel komplexer ist die Einbeziehung von Gebäuden in die Wertermittlung, wobei für Wohngebäude (Ein-, Zweifamilienhäuser, Mietwohngrundstücke, Eigentumswohnungen) ein vereinfachtes Ertragswertverfahren zur Anwendung kommt. Vor dem Hintergrund der Klassifizierung der Grundsteuer als Sollertragsteuer ist die Anwendung einer Ertragswertverfahrens sachgerecht. Ebenfalls nicht zu beanstanden ist, dass es sich um ein vereinfachtes Verfahren handelt, das auf Typisierungen (grobe Einteilung nach Wohnungsgröße, Gebäudeart und Baujahr, Mietwertypisierung nach Bundesländern und Wohngeld-Mietniveaustufen, typisierten Bewirtschaftungskosten) basiert.

Problematisch ist jedoch das **Zusammenspiel diverser Typisierungen**. Aufgrund der Kombination der unterschiedlichen Faktoren ist der in der Gesetzesbegründung vielfach enthaltene Hinweis auf anerkannte Bewertungsverfahren³¹, insb. der ImmoWertV, irreführend. Zwar werden Anleihen an vorhandenen Bewertungsverfahren der ImmoWertV genommen, diese werden aber abgewandelt und mit anderen Klassifizierungen (Wohngeldverfahren) kombiniert, was die Bewertung schwer nachvollziehbar macht. Im Interesse der Akzeptanz der Reform ist dies kritikwürdig, verfassungsrechtlich jedoch unerheblich. Dem Bestimmtheitsgrundsatz ist Genüge getan; spätestens mit der ersten Hauptfeststellung zum 1.1.2022 ist der Grundsteuerwert bekannt.

Bestimmtheit reicht jedoch nicht für eine verfassungskonforme Typisierung. Die vorgesehenen Typisierungen und ihr Zusammenspiel führen nicht zu einer auch nur annähernd realitätsgerechten Wertermittlung. Dabei liegt das Problem nicht in der geringen Exaktheit, sondern darin, dass es **systematisch** zu einer **Unterbewertung hochwertiger Immobilien** kommt, während geringwertige Immobilien zutreffend oder tendenziell sogar zu hoch bewertet werden. Dadurch wirkt das vereinfachte Ertragswertverfahren **regressiv**³². Dies liegt vor allem an der **unzureichenden Lagedifferenzierung**, obwohl gerade die Lage der entscheidende Faktor des Werts einer Immobilie ist³³.

Für die zur Ermittlung des Rohertrags angesetzten Nettokaltmieten wird zwar grob nach Gebäudearten und Größe differenziert, ansonsten werden aber einheitliche Durchschnitts-

³¹ BT-Drucks. 19/11085, 80, 109, 110, 112.

³² Ebenso *Löhr*, ZKF 2019, 169 (171).

³³ *Löhr*, ZKF 2019, 169 (170).

werte für die einzelnen Länder gebildet. Zu einer gewissen Differenzierung innerhalb der Länder führen Zu- und Abschläge anhand Mietniveaustufen, die auf der Eingruppierung für Zwecke des Wohngeldbezugs nach § 12 Abs. 3 Wohngeldgesetz i. V. m. § 1 Abs. 3 Anlage 1 Wohngeldverordnung beruhen. Da die Mietniveaustufen gemeindebezogen festgesetzt werden, fehlt es aber einer Differenzierung innerhalb der einzelnen Gemeinde, obwohl in größeren Gemeinden erhebliche Lageunterschiede existieren.

Damit wirkt sich die konkrete Lage des Grundstücks nur über den Bodenrichtwert für den Grundstücksanteil aus. Dieser kann aber aufgrund der vorgesehenen **Abzinsung mittels typisierter Liegenschaftszinssätze** bis auf 30% des Gesamtwertes absinken (§ 253 Abs. 2 Satz 4 BewG-E)³⁴. Zwar reduziert sich der Liegenschaftszins bei hohen Bodenrichtwerten (§ 256 Abs. 2 u. 3 BewG-E). Dennoch kann der Bodenrichtwert gerade bei neuen Gebäuden mit langer Restnutzungsdauer die systematischen Unterzeichnungen des Mietwertes von Immobilien in guten Lagen nicht auffangen, da auch bei auf 1,5% ermäßigtem Liegenschaftszins bei Neubauten mit nach Anlage 38 typisierter wirtschaftlicher Nutzungsdauer von 80 Jahren nur ein 30 prozentiger Bodenanteil verbleibt.

Auch der noch im Referentenentwurf vorgesehene **Großstadtzuschlag** (600.000 Einwohner) konnte die systematische Unterbewertung in Ballungsgebieten nicht ausgleichen, zumal er keine Differenzierung nach Stadtteilen vorsah. Trotzdem war der Zuschlag ein Schritt zu einer notwendigen Unterdifferenzierung der ländereinheitlichen Mietwerttypisierungen. Der Verzicht auf diesen grundsätzlich einer Annäherung an Verkehrswerte bewirkende Zuschlag erfolgte aus einem mit einer Verkehrswerttypisierung nicht zu vereinbarenden sachfremden Ziel, die ohnehin schon hohen Wohnkosten in Ballungsgebieten nicht noch stärker nach oben zu treiben. Dieser wohnungspolitische Aspekt lässt sich weder mit dem Belastungsziel des Verkehrswertes noch mit Vereinfachungsargumenten rechtfertigen. Allerdings war der Großstadtzuschlag vor dem Hintergrund seiner „Fallbeilwirkung“ gleichheitsrechtlich problematisch, so dass die Rückkehr zu diesem Instrument nicht zu empfehlen ist.

Ein weiterer Grund für die deutliche Unterzeichnung der Mieten in Ballungsgebieten liegt darin, dass die in Anlage 39 zu § 254 BewG-E aufgeführten Mietwerte auf dem **Mikrozensus 2014** basieren³⁵. Sie sollen für die erste Hauptfeststellung zum 1.1.2022 herangezogen

³⁴ Zur Bedeutung dieses Effekts *Scheffler*, ifst-Schrift Nr. 530 (2019), 30; *Jarass/Trautvetter*, BB 2019, 1751 (1752 f.).

³⁵ https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Wohnen/_inhalt.html; Kritik s. *Marx*, DStZ 2019, 372 (374).

werden, die dann für weitere sieben Jahre gilt, d. h. eine neue Hauptfeststellung erfolgt zum 1.1.2029. Wie wichtig die Forderung des Bundesverfassungsgerichts nach zeitnaher Bewertung ist, wird deutlich, wenn man sich die zum Teil massiven Mietpreissteigerungen in Ballungsgebieten innerhalb der letzten fünf Jahre vor Augen hält. Dass die Politik dieser Entwicklung mehr als Gewähr ist, wird an den diversen gesetzgeberischen Maßnahmen zur Begrenzung der Wohnungsmieten deutlich.

Das Zusammenspiel der einzelnen Faktoren wird zu zum Teil massiven Unterbewertungen führen. Mittlerweile existieren verschiedene erste Proberechnungen. Sie alle kommen zu Abweichungen vom Verkehrswert, die außerhalb eines zulässigen Wertkorridors liegen, selbst wenn man diesen bei 30 oder sogar 40% annimmt.³⁶ So kommt *Wolfram Scheffler* in der bisher ausführlichsten Untersuchung der Wirkungen der neuen Verfahren bei einem Vergleich mit der Capital Immobilien-Kompass-Karte³⁷ für München (Mietniveaustufe 6) im Durchschnitt zu einer 50%igen Unterbewertung (noch unter Einbeziehung des Großstadtzuschlags). Für Toplagen kommt der Grundsteuerwert nur auf rund 25% des Verkehrswertes. Hierbei handelt es sich nicht um ein auf München begrenztes Phänomen. In Berlin dürfte die Unterbewertung für Stadtteile wie Grunewald, Charlottenburg oder Berlin-Mitte ähnlich ausgeprägt sein. Aber das Problem betrifft keineswegs nur Millionenstädte, sondern grundsätzlich alle größeren Städte und selbst kleinere Gemeinden mit besonderen Lagevorteilen in einzelnen Gebieten. Systematisch wird dies von *Fuest et. al.* anhand der Bodenrichtwertdifferenzen in größeren Gemeinden belegt.³⁸

Man mag einwenden, dass einzelne Stichproben nicht ausreichend sind, um zu einem abschließenden Urteil zu kommen. Dennoch wäre es vor dem Hintergrund der hohen Kosten der Implementation der Grundsteuerreform unverantwortlich, das Gesetz trotz der Hinweise auf die – aus der Systematik des vereinfachten Ertragswertverfahrens folgenden – massiven Unterbewertungen hochwertiger Immobilien und der daraus resultierenden verfassungsrechtlichen Risiken zu beschließen. Es wäre Aufgabe der Entwurfsverfasser, anhand von Stichproben Grundsteuerwerte und Verkehrswerte für unterschiedliche Konstellationen zu vergleichen und darzulegen, dass nach wie vor ein von der Typisierungskompetenz gedeck-

³⁶ Beispielsrechnungen z.B. bei *Maiterth/Lutz*, *StuW* 2019, 22 (30); *Löhr*, *ZKF* 2019, 169 (171).

³⁷ Dabei geht es nicht um ein wissenschaftlich valides Verfahren der Verkehrswertermittlung, sondern nur um eine grobe Einschätzung. Ähnliche Ergebnisse ergeben sich bei einem Vergleich über Immobilienportale wie *Immoscout*.

³⁸ Ifo Forschungsgruppe Steuer- und Finanzpolitik, *Die Grundsteuer in Deutschland: Finanzwissenschaftliche Analyse und Reformoptionen*, 2018, 25 f.

ter Wertkorridor eingehalten wird und es sich, soweit es zu massiven Abweichungen kommt, lediglich um Einzelfälle handelt.

b. Mögliche Rechtfertigung?

(1) Vereinfachung – zulässige Typisierung?

Vom Vereinfachungszweck ist die systematische Unterbewertung hochwertiger Immobilien nicht gedeckt.

Das Bundesverfassungsgericht hat im Grundsteuerurteil ausgeführt, dass es nicht auf die Exaktheit des Verfahrens ankomme sondern das Verfahren lediglich „prinzipiell geeignet sein“ müsse, „den Belastungsgrund der Steuer zu erfassen“³⁹. Das in §§ 250 BewG-E vorgesehene Verfahren genügt diesen Anforderungen nicht. Unproblematisch wäre es nach den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts, wenn das vereinfachte Ertragswertverfahren eine systematische Unterbewertung *sämtlicher* Wohnimmobilien zur Folge hätte⁴⁰. Tolerierbar wäre auch noch, wenn es in einer gewissen Bandbreite (bis zu 30%⁴¹, evtl. sogar bis zu 40%) für manche Immobilien zu einer Unterbewertung kommt, für andere zu einer weitgehend verkehrswertgerechten Bewertung. Das vorgesehene Verfahren führt aber zu sehr viel deutlicheren Unterbewertungen, und das nicht in atypischen Einzelfällen, sondern systematisch, in der „normativen Struktur“⁴² der neuen Bewertungsregeln begründet.

In Anbetracht dessen, dass die größte Verzerrung durch die zu grobe Typisierung der Nettokaltmieten entsteht, stellt sich die Frage nach Alternativen. Für die verfassungsrechtliche Beurteilung spielt nicht nur das Ausmaß der Ungleichbehandlung eine Rolle (Abweichung von Grundsteuerwert gegenüber tatsächlichem Verkehrswert), sondern auch der Verwaltungsaufwand von Alternativregelungen, die zu einer realitätsgerechten Bewertung führen würden. Denkbar wäre es, an tatsächliche Mieteinnahmen anzuknüpfen. Da es sich um eine Information handelt, die den Finanzämtern im Rahmen der Einkünfte aus Vermietung und

³⁹ BVerfG v. 10.4. 2018 – 1 BvR 1236/11, BVerfGE 148, 217 Rz. 98.

⁴⁰ Ausdrücklich BVerfG v. 10.4. 2018 – 1 BvR 1236/11, BVerfGE 148, 217 Rz. 109.

⁴¹ Kritisch dagegen *Wilms*, in *Wilms/Jochum*, Erbschaftsteuer- und Schenkungsteuergesetz mit Bewertungsgesetz und Grunderwerbsteuergesetz, § 145 BewG Rz. 58 (März 2007).

⁴² Vergleichbar der normativen Struktur (BVerfG v. 10.4. 2018 – 1 BvR 1236/11, BVerfGE 148, 217 Rz. 128) des ausgesetzten Hauptfeststellungsverfahrens der Einheitsbewertung.

Verpachtung ohnehin vorliegt, bedürfte es hierfür keiner gesonderten Erklärung⁴³. Allerdings entspricht die tatsächliche Miete nicht notwendigerweise dem Ertragspotential. Zudem müssten übliche Mieten für selbstgenutzte oder ungenutzte Immobilien ermittelt werden. Hier könnte an lokale Mietspiegel angeknüpft werden, wie dies zwischenzeitlich diskutiert wurde. Allerdings ist fraglich, ob diese für die Begründung eines staatlichen Eingriffs hinreichend verlässlich sind. Sollte es keine besseren, stärker nach Lage differenzierenden Werte als die des Mikrozensus geben, folgt hieraus jedoch nicht die Gleichheitssatzkonformität der Anknüpfung an zur realitätsgerechten Typisierung ungeeignete Werte. Vielmehr muss der Gesetzgeber dann sein Belastungsziel der Erfassung von Gebäudeverkehrswerten überdenken. Eine wertorientierte Grundsteuer, die Boden- und Gebäudewerte erfassen will, kann sich nur an Immobilien-**Verkehrswerten** orientieren. Gleichzeitig bedingt dieses Bewertungsziel aber bei aller zulässigen Typisierung erhebliche Probleme im Hinblick auf den zwingend zu erfüllenden Reformauftrag einer gleichheitssatzkonformen Grundsteuer. Dieser Spagat ist im vorliegenden Gesetz nicht gelöst. Er ist möglicherweise auf der Grundlage der derzeit und in absehbarer Zukunft der Finanzverwaltung mit verhältnismäßigem Aufwand (elektronisch) zur Verfügung stehenden Daten nicht lösbar.

Ein weiterer Grund für die Unterbewertung hochwertiger Immobilien liegt im Einfluss der Abzinsung der Bodenrichtwerte, weil hierdurch der Bodenwert gegenüber dem Gebäudewert zurücktritt. Der lageabhängige Bodenanteil könnte durch Reduktion der Liegenschaftszinssätze oder Absenkung der Restnutzungsdauern erhöht werden, ohne dass das Verfahren komplizierter würde. Allerdings stellt sich, wenn dem Gebäude generell, d. h. nicht nur bei weit zurückliegenden Baujahren, nur noch eine untergeordnete Rolle zukäme, die Frage, warum dann überhaupt noch der erhebliche Aufwand der Ermittlung einer Gebäudekomponente betrieben werden sollte.

(2) Als Ausdruck des Äquivalenzprinzips?

Ebenfalls nicht legitimieren lassen sich die massiven Differenzen gegenüber tatsächlichen Verkehrswerten mit der in der Gesetzesbegründung angedeuteten äquivalenztheoretischen Rechtfertigung der Grundsteuer. Soweit es dort heißt

⁴³ Insofern überrascht die Erläuterung in der Gesetzesbegründung, die Anknüpfung an den Mikrozensus mache die Erklärung der tatsächlichen Mieteinnahmen entbehrlich, BT-Drucks. 19/11085, 109.

„Auch die Ausgestaltung der Bewertung und Besteuerung des Grundvermögens als verbundene Grundsteuer (B), die sowohl den Grund und Boden als auch das Gebäude in die Bemessungsgrundlage einschließt, erfüllt vielfältige Zwecke. Einerseits wird über die Erfassung des Grund und Bodens ein Zusammenhang mit kommunalen Infrastrukturleistungen hergestellt, die durch Beiträge und Gebühren nicht vollständig abgegolten werden können und dem Grundstückseigentümer zu Gute kommen. Andererseits wird durch die Erfassung der Gebäude und die dadurch vermittelte objektive Leistungsfähigkeit gewährleistet, dass vielfältige freiwillige Aufgaben einer Gemeinde finanziert werden, die der Allgemeinheit andernfalls regelmäßig nur mit Zuschüssen zur Verfügung gestellt werden können⁴⁴.“ [Fußnote nach Anführungszeichen?]

ist nicht ersichtlich, inwieweit die zum Teil massiven Differenzen der Grundsteuerwerte gegenüber den Verkehrswerten in Zusammenhang mit unterschiedlich intensiver Inanspruchnahme kommunaler Infrastruktur stehen.

(3) Im Hinblick auf Ausgleichsmöglichkeiten auf der Ebene des Steuersatzes?

Eine Möglichkeit, die zum Teil erheblichen Unterschiede zwischen Grundsteuerwert und Verkehrswert auf der Ebene des Steuersatzes auszugleichen, besteht nicht bzw. ist im Entwurf des Grundsteuer-Reformgesetzes bisher nicht vorgesehen.

Zwar hat das Bundesverfassungsgericht im Grundsteuerurteil einen Zusammenhang zwischen Bemessungsgrundlage und Steuersatz erörtert, dabei aber herausgestellt, dass von einer realitätsgerechten Abbildung der Wirtschaftsgüter im Verhältnis zueinander dann keine Ausnahmen möglich seien, wenn Steuern mit einem **einheitlichen Steuersatz** erhoben werden und Ungleichbehandlungen nicht auf einer späteren Ebene der Steuererhebung korrigiert oder kompensiert werden können⁴⁵.

Dies ist hier der Fall. Zwar verleiht die Gesetzesbegründung der Hoffnung Ausdruck, dass die Kommunen größere Steuererhöhungen infolge der Anhebung der Grundsteuerwerte durch Hebesatzanpassungen verhindern werden. Zu einem Ausgleich der Ungleichbehandlungen der im vereinfachten Ertragswertverfahren bewerteten Wohngrundstücke im Verhältnis zueinander wird es indes nicht kommen. Der Hebesatz ist hierzu von vornherein ungeeignet, und zwar aus mehreren Gründen:

⁴⁴ BT-Drucks. 19/11085, 81.

⁴⁵ BVerfG v. 10.4. 2018 – 1 BvR 1236/11, BVerfGE 148, 217 Rz. 97.

- Für die einzelne Gemeinde liegt dies schon daran, dass der Hebesatz nur gemeindeeinheitlich bestimmt werden kann, eine Differenzierung nach Stadtteilen, die es erlauben würde, für gute Wohnlagen höhere Hebesätze anzuwenden, ist nicht vorgesehen⁴⁶.
- Aber auch im Verhältnis zwischen den Gemeinden ist ein Ausgleich der Bewertungsdifferenzen eher unwahrscheinlich. Zwar bestünde theoretisch die Möglichkeit, dass ländliche Gemeinden, in denen der Grundsteuerwert im Wesentlichen dem Verkehrswert entspricht, niedrige Hebesätze, Großstadtgemeinden, in denen es zum Teil zu deutlichen Unterbewertungen kommt, dagegen höhere Hebesätze anwenden. Hierzu wird es im Zweifel jedoch nicht kommen, da die einzelne Gemeinde auf Aufkommensneutralität bedacht sein wird. Da der Abstand zwischen dem bisherigen Einheitswert und dem neuen Grundsteuerwert in ländlichen Gemeinden und Randlagen relativ gering sein dürfte, ist hier nicht mit einer Senkung der Hebesätze zu rechnen.
- Verfassungsrechtlich muss die Hebesatzreaktion der Kommunen zur Beurteilung des Bundesgesetzes ohnehin außer Betracht bleiben, weil es sich hierbei um eine andere Gesetzgebungskörperschaft handelt und keine systematische Kompensation vorgesehen ist und auch nicht vorgesehen werden kann. Aufgrund der grundgesetzlich garantierten Hebesatzautonomie sind die Gemeindegesetzgeber frei, ihre Hebesatzpolitik am jeweiligen kommunalen Finanzbedarf auszurichten.

(4) Als Billigkeitsmaßnahme eines schonenden Übergangs zu zeitnahen Werten?

Die Unterbewertung von Grundstücken mit besonders hohen Verkehrswerten mag gewollt sein, um den Reformwiderstand der Grundstückseigentümer abzumildern, die bei Zugrundelegung realitätsgerecht typisierter Verkehrswerte mit deutlich höherer Grundsteuer belastet werden würden. Bei einer realitätsgerecht für alle Wohngrundstücke an Verkehrswerte angenäherten Bewertung käme es in gehobenen Lagen im Durchschnitt zu einer Verdoppelung der Grundsteuer⁴⁷, in Einzelfällen sogar zu einer noch stärkeren Belastungszunahme.

⁴⁶ Ifo Forschungsgruppe Steuer- und Finanzpolitik, Die Grundsteuer in Deutschland: Finanzwissenschaftliche Analyse und Reformoptionen, 2018, 23.

⁴⁷ Ifo Forschungsgruppe Steuer- und Finanzpolitik, Die Grundsteuer in Deutschland: Finanzwissenschaftliche Analyse und Reformoptionen, 2018, 24 ff.

Die Reform einer so eklatant gleichheitssatzwidrigen Bemessungsgrundlage wie im Fall der bisherigen Grundsteuer führt zwangsläufig zu massiven Veränderungen der Verteilungswirkungen. Es kann aber geboten sein, den Übergang schonend auszugestalten, indem für die Grundstückseigentümer, bei denen der Verkehrswert einem Vielfachen des heutigen Einheitswerts entspricht, so dass eine deutlich höhere Grundsteuer zu zahlen ist, die neue Rechtslage schrittweise zum Tragen kommt⁴⁸. Dauerhaft verzerrend wirkende Parameter in der Grundstücksbewertung sind dagegen zur Abmilderung des Übergangs ungeeignet. Als Übergangsregel wären temporäre Abschläge der Steuermesszahl denkbar.

(5) Als wohnungspolitische Maßnahme?

Aus ähnlichen Erwägungen kann die systematische Unterbewertung von Grundstücken in teuren Lagen auch nicht als wohnungspolitische Maßnahme mit Lenkungszwecken gerechtfertigt werden. Zwar hat das Bundesverfassungsgericht im Grundsteuerurteil auf die Möglichkeit der Verwirklichung außerfiskalischer Förder- und Lenkungsziele hingewiesen⁴⁹. Zur Vermeidung einer Verteuerung des Wohnens infolge der Grundsteuerreform wären Verschonungsregeln denkbar. Dies gilt allemal für den existenznotwendigen Wohnkonsum.

Ein derartiges gesetzgeberisches Ziel lässt sich aber in Bewertungsvorschriften zur Verkehrswerttypisierung für Zwecke der Grundsteuer nicht gleichheitssatzkonform umsetzen. Wohnungspolitischen Sozialzwecken trägt der Gesetzentwurf zutreffend auf der Ebene der Messzahl Rechnung (§ 15 Abs. 2-4 GrStG-E). Soweit wohnungspolitische Erwägungen den Gesetzgeber davon abhalten, insbesondere in teureren Großstadtlagen den Grundsteuerwert dem Verkehrswert anzunähern, kommt es dagegen zu einer unzulässigen Vermischung von Bewertungs- und Verschonungsregeln⁵⁰ und zu einem Verstoß gegen die im Erbschaftsteuerbeschluss vom 7.11.2006 aufgestellte Vorgabe einer klaren Trennung beider Ebenen⁵¹.

⁴⁸ In diese Richtung auch *Jarass/Trautvetter*, BB 2019, 1751 (1759).

⁴⁹ BVerfG v. 10.4. 2018 – 1 BvR 1236/11, BVerfGE 148, 217 Rz. 168.

⁵⁰ Die Forderung (G. Kirchhof, DStR 2018, 2661 [2662]), die „neuen grundsteuerliche Bemessungsregeln [müssten] die möglichen finanziellen Folgen gerade in Räumen mit hohen Mieten sorgsam antizipieren und werten“ darf nicht in Richtung von Bewertungsabschlägen missverstanden werden, schon gar nicht lässt sich eine in Typisierungsvorschriften verschleierte Unterbewertung gleichheitsrechtlich rechtfertigen.

⁵¹ Dazu oben A.II.

(6) Im Hinblick auf die geringe Höhe der Grundsteuerbelastung

Schließlich ist eine Rechtfertigung auch nicht im Hinblick auf die generell geringe Höhe der Grundsteuer möglich. Derartige Geringfügigkeitsargumente hat das Bundesverfassungsgericht bereits im Grundsteuerurteil verworfen⁵². Dies muss in Bezug auf die Wirkungen des vereinfachten Ertragswertverfahrens umso mehr gelten, als hier systematisch Grundstückseigentümer mit geringwertigen Grundstücken im Verhältnis zum Verkehrswert stärker belastet werden als Grundstückseigentümer mit hochwertigen Grundstücken. Es kommt also nicht auf den möglicherweise absolut niedrigen Grundsteuerbetrag an, sondern auf sein Verhältnis zu der „durch das Innehaben eines Grundstücks begründeten objektiven Leistungsfähigkeit des Eigentümers“ (Belastungsgrund des Grundsteuer-Reformgesetzes).

c. Zwischenergebnis

Das für Wohngrundstücke vorgesehene Bewertungsverfahren entspricht nicht den Anforderungen an eine gleichheitssatzgerechte Typisierung, da es systematisch zu einer Unterbewertung hochwertiger Grundstücke führt. Sowohl hinsichtlich des Ausmaßes der Abweichungen vom Verkehrswert als auch hinsichtlich der Zahl der betroffenen Grundstücke lassen sich die hierdurch bewirkten Ungleichbehandlungen nicht mit dem Vereinfachungszweck vereinbaren. Das Verfahren ist zu einer realitätsgerechten Abbildung der Wohngrundstücke im Verhältnis zueinander ungeeignet.

4. Sachwertverfahren für Nichtwohngrundstücke (insb. Geschäftsgrundstücke, gemischt genutzte Grundstücke)

a. Zulässigkeit des Nebeneinanders unterschiedlicher Verfahren?

Entgegen dem Referentenentwurf, in dem auch für Nichtwohngrundstücke ein Ertragswertverfahren, und nur subsidiär das Sachwertverfahren vorgesehen war, erfolgt nach dem Regierungsentwurf die Bewertung von Geschäftsgrundstücken stets im Sachwertverfahren.

Im Sachwertverfahren wird der Gebäudewert getrennt vom Bodenwert ermittelt (§ 258 Abs. 1 BewG-E). Die Summe beider Werte wird mit einer Wertzahl multipliziert (§§ 258

⁵² BVerfG v. 10.4. 2018 – 1 BvR 1236/11, BVerfGE 148, 217 140 ff.

Abs. 3, 260 i. V. m. Anlage 43), um den zunächst kostenorientiert ermittelten Sachwert an die „allgemeinen Wertverhältnisse auf dem örtlichen Grundstücksmarkt“ anzupassen.

Das Nebeneinander unterschiedlicher Verfahren für unterschiedliche Grundstücks-kategorien ist mit den Vorgaben des Grundsteuerurteils grundsätzlich vereinbar, auch wenn es damit für Wohngrundstücke und Nichtwohngrundstücke möglicherweise zu unterschiedlich nah am Zielwert des Verkehrswertes liegenden Grundsteuerwerten kommt. Das Bundesverfassungsgericht hat dem Gesetzgeber aber ausdrücklich zugestanden, dass er innerhalb einer Steuer mehrere Maßstäbe verwenden könne⁵³.

Zu fordern ist allerdings eine sachgerechte Abgrenzung zwischen den unterschiedlichen Verfahren, wobei die Anforderungen an die Abgrenzung steigen, je stärker die Ergebnisse im Sachwertverfahren und im vereinfachten Ertragswertverfahren differieren. Problematisch erscheint insofern die Abgrenzung zwischen Wohngrundstücken und gemischt genutzten Grundstücken. Letztere liegen vor, sobald 20 % der Fläche eines Mietwohngrundstücks für Nichtwohnzwecke genutzt werden. Damit würde für ein fünfgeschossiges Miethaus mit Laden/Büro im Erdgeschoss stets das Sachwertverfahren gelten, und zwar auch für die vier Wohnetagen.

b. Zulässige Typisierung bei verhältnismäßigem Bewertungsaufwand?

Das Beispiel macht das Streitpotential der Abgrenzung zwischen Wohn- und Nichtwohngrundstücken je nach konkreter Nutzung deutlich. Streitanfällig wird zudem auch die im Sachwertverfahren notwendige Eingruppierung in die für die Typisierung der Normalherstellungskosten gebildeten 18 unterschiedlichen Nutzungskategorien (Anlage 42) sein.

Unabhängig von dem Streitpotential der Abgrenzung zwischen den unterschiedlichen Bewertungsverfahren und Kostenkategorien stellt sich die Frage, ob und mit welchem Aufwand eine Bewertung im Sachwertverfahren nach § 258 BewG-E alle sieben Jahre (Hauptfeststellungszeitraum nach § 221 BewG-E) geleistet werden kann. Zwar arbeitet das Sachwertverfahren durch die Heranziehung typisierter Normalherstellungskosten ebenfalls mit starken Vereinfachungen. Insbesondere werden objektspezifische Grundstücksmerkmale

⁵³ BVerfG v. 10.4. 2018 – 1 BvR 1236/11, BVerfGE 148, 217 Rz. 98.

außer Betracht gelassen⁵⁴. Zur Bestimmung der Alterswertminderung (§ 259 Abs. 4 BewG-E) wird es jedoch Feststellungen im Einzelfall bedürfen⁵⁵.

Eine Einschätzung des durch das Sachwertverfahren verursachten Verwaltungsaufwandes würde eine ungefähre Kenntnis voraussetzen, wie sich die zu bewertenden 36 Mio. Grundstücke zwischen Wohngrundstücken und Nichtwohngrundstücken aufteilen. Der Gesetzentwurf enthält keine Angaben, wie viele Grundstücke in das Sachwertverfahren fallen, auch wenn derartige Zahlen theoretisch vorliegen müssten, da andernfalls die Kostenschätzungen für den Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft, der mit 92,3 Mio. Euro p.a. beziffert ist⁵⁶, nicht nachvollziehbar sind.

Ob das Sachwertverfahren zu einer realitätsgerechten Typisierung der Verkehrswerte von Nichtwohngrundstücken führt⁵⁷, hängt auch hier stark vom Zusammenspiel von Bodenrichtwerten und Gebäudekomponente ab unter Berücksichtigung der als Multiplikatoren dienenden Wertzahlen (§ 260 BewG-E i. V. m. Anlage 43). Im Verfahren angelegt ist die Gefahr deutlicher Überbewertung z.B. bei Baumängeln, da der Nachweis eines niedrigeren Verkehrswertes nicht vorgesehen ist.

Für die Beurteilung, wie stark die im Sachwertverfahren ermittelten Grundsteuerwerte von tatsächlichen Verkehrswerten abweichen, bedürfte es auch hier im Vorfeld Stichproben, auch wenn diese aufgrund der Heterogenität von Nichtwohngrundstücken nur von bedingter Aussagekraft wären.

IV. Weitere Einzelfragen

1. Hauptfeststellung alle sieben Jahre

Der siebenjährige Neubewertungssturnus (§ 221 Abs. 1 BewG-E) entspricht – trotz der in den letzten Jahren zum Teil sehr dynamischen Entwicklung des Immobilienmarktes – noch den verfassungsrechtlichen Anforderungen an **zeitnah** ermittelte Werte⁵⁸. Sie ist im verein-

⁵⁴ Anders als im Verfahren nach § 8 Abs. 3 ImmoWertV.

⁵⁵ *Scheffler*, in ifst-Schrift Nr. 530 (2019), 50. Allerdings kann die Begrenzung des Alterswertabschlags auf 70% (§ 259 Abs. 4 Satz 4 BewG-E) bei älteren Gebäuden konkrete Feststellungen obsolet machen.

⁵⁶ BT-Drucks. 19/11085, 3.

⁵⁷ Skeptisch *Marx*, DSStZ 2019, 372 (378); offen *Löhr*, ZKF 2019, 169 (172).

⁵⁸ BVerfG v. 22. 6.1995 - 2 BvL 37/91, BVerfGE 93, 121 Rz. 68 ff.

fachten Ertragswertverfahren auch zu leisten, da keine individuelle Neubewertung vorzunehmen ist, sondern lediglich veränderte Bodenrichtwerte sowie Änderungen der Mietniveaustufen zu berücksichtigen sind. Weniger klar ist, ob auch die Neubewertung von Nichtwohngrundstücken im Sachwertverfahren im Siebenjahres-Turnus zu bewerkstelligen ist (s. soeben III.4.b).

Eine neuerliche **Aussetzung der Hauptfeststellung** ist **unbedingt zu vermeiden**, da die Grundsteuer damit unmittelbar, und nicht erst nach weiteren 40 Jahren in die Verfassungswidrigkeit hineinwüchse. Zwar hat das Bundesverfassungsgericht sich im Grundsteuerurteil darauf beschränkt, die Verfassungswidrigkeit seit 2002 festzustellen⁵⁹, das Gericht hat aber deutlich gemacht, dass die regelmäßige Durchführung der vorgesehenen Hauptfeststellungen unverzichtbare Voraussetzung für die Verfassungsmäßigkeit des bisherigen Einheitswertverfahrens war⁶⁰. Dies gilt, da der Gesetzgeber am Bewertungsmaßstab des Verkehrswertes festhält, auch für das reformierte Bewertungsverfahren.

2. Anknüpfung an Bodenrichtwerte

Fraglich ist, ob die Anknüpfung an die von den rechtlich unabhängigen, nicht weisungsgebundenen Gutachterausschüssen ermittelten Bodenrichtwerte als Grundlage des Steuereingriffs mit dem Gesetzesvorbehalt vereinbar ist, zumal die Ausschüsse unterschiedlich organisiert und unterschiedlich fachkompetent besetzt sind⁶¹. Dies hängt zum einen davon ab, welche Bindungswirkung die Bodenrichtwerte im Grundsteuerverfahren haben, zum anderen vom Rechtsschutz gegen mögliche Fehler bei ihrer Ermittlung.

Bereits heute basiert die erbschaftsteuerrechtliche Bedarfsbewertung auf den Bodenrichtwerten, wobei allerdings gemäß § 145 Abs. 3 Satz 1 BewG noch ein 20%iger Abschlag vorgenommen wird. Der Abschlag soll pauschal alle sonstigen möglicherweise wertmindernden Umstände berücksichtigen⁶². Diese Anknüpfung an die von weisungsunabhängigen Gutachterausschüssen ermittelten Werte für Zwecke der Erbschaftsteuer wird von der

⁵⁹ BVerfG v. 10.4.2018 – 1 BvR 1236/11, BVerfGE 148, 217, 3. Leitsatz.

⁶⁰ BVerfG v. 10.4.2018 – 1 BvR 1236/11, BVerfGE 148, 217 Rz. 109.

⁶¹ Dieses Problem stellt sich keineswegs nur bei einer ausschließlichen Anknüpfung an Bodenrichtwerte, falls sich einzelne Länder im Rahmen ihrer Abweichungsbefugnis für ein solches Modell entscheiden sollten (so aber BT-Drucks. 19/11085, 86), sondern auch im Rahmen des GrStG-Entwurfs, da dieser ebenfalls auf Bodenrichtwerten beruht.

⁶² *Rössler/Troll*, Bewertungsgesetz. Kommentar, § 145 Rz. 22.

Rechtsprechung als zulässige Vereinfachungsmaßnahme angesehen⁶³. Selbständig justitiabel sind die Bodenrichtwerte mangels gesonderter Feststellung nicht, sondern nur im Rahmen des Einspruchs gegen die Feststellung des Grundbesitzwertes. Grundsätzlich ist die Finanzverwaltung nicht befugt, eigene Wertfeststellungen an die Stelle der Bodenrichtwerte zu setzen, sondern zur Übernahme der von den Gutachterausschüssen mitgeteilten Bodenrichtwerte verpflichtet⁶⁴. Offen ist, wie weit die gerichtliche Überprüfbarkeit geht. Allerdings besteht für Zwecke der Erbschaftsteuer sowohl im Rahmen von § 179 BewG als auch nach § 145 Abs. 3 BewG⁶⁵ für den Steuerpflichtigen die Möglichkeit, einen niedrigeren Verkehrswert durch Gutachten individuell nachzuweisen (§ 198 BewG), dadurch reduziert sich das Bedürfnis, die Bodenrichtwerte selbst anzugreifen.

Im Grundsteuerverfahren wird den Bodenrichtwerten und ihrer Feststellung durch die Gutachterausschüsse noch größere Bedeutung zukommen. Anders als für Zwecke der Erbschaftsteuer ist kein Nachweis eines niedrigeren Verkehrswertes durch den Steuerpflichtigen vorgesehen. Dass der Gesetzgeber für das Massenverfahren der jährlichen Grundsteuer anders als bei der erbschaftsteuerrechtlichen Bedarfsbewertung auf eine derartige Möglichkeit verzichtet hat, d. h. also die Bodenrichtwerte zur unwiderleglichen Typisierung heranzieht, dürfte im Rahmen seiner ihm seitens des Bundeiverfassungsgerichts zugestandenen Typisierungsbefugnis liegen. Einzelnachweise wären im wiederkehrenden Massenbewertungsverfahren der Grundsteuer administrativ nicht zu bewältigen. Da der Bodenrichtwert nach dem Grundsteuer-Reformgesetz-Entwurf eine unwiderlegliche Verkehrswerttypisierung darstellt, stellt sich allerdings zukünftig die Frage des Rechtsschutzes in anderer Weise. Fehler bei der Ermittlung der Bodenrichtwerte müssen justitiabel sein, auch wenn ein Nachweis eines im Einzelfall niedrigeren Verkehrswertes nicht vorgesehen ist.

3. Steuermesszahlreduktion für bestimmte Grundstücke

Neu ist die Steuermesszahlreduktion in § 15 Absätze 2-4 GrStG-E. Begründet ist die Messzahlreduktion sozialpolitisch als Maßnahme der Wohnraumförderung⁶⁶. Sie tritt folglich

⁶³ BFH v. 11.5.2005 – II R 21/02, BStBl. II 2005, 686 Rz. 11.

⁶⁴ FG Nürnberg v. 29.3.2001 – IV 565/00, EFG 2001, 959; *Wilms*, in *Wilms/Jochum*, Erbschaftsteuer- und Schenkungsteuergesetz mit Bewertungsgesetz und Grunderwerbsteuergesetz, § 145 BewG Rz. 60 (März 2007); *Eisele*, StW 2006, 175 (176 f.).

⁶⁵ *Rössler/Troll*, Bewertungsgesetz. Kommentar, § 145 Rz. 24.

⁶⁶ BT-Drucks. 19/11085, 117 f.

hinzu zu anderweitigen Subventionierungen des gemeinnützigen Wohnungsbaus. Gegen eine derartige Fördermaßnahme als Verschonungssubvention bestehen keine Einwände.

Möglich wäre zwar auch eine Interpretation als Annäherung an den Verkehrswert, wenn man davon ausgeht, dass im Bereich des öffentlichen geförderten Wohnungsbaus unterdurchschnittliche Mieten erzielt werden. Allerdings ist nicht erkennbar, dass die Messzahlreduktion mit einer etwaigen Überbewertung nach dem vereinfachten Ertragswertverfahren abgestimmt wäre. Die Gesetzesbegründung nimmt hierauf keinen Bezug.

Theoretisch denkbar wäre es zudem, die aktuell nur für den sozialen Wohnungsbau vorgesehene Messzahlreduktion auch auf die Grundsteuer in Regionen mit besonders angespanntem Wohnungsmarkt (insbesondere Ballungsgebieten) auszuweiten. Bei näherer Betrachtung ist hiervon abzuraten. Eine solche Maßnahme lässt sich nicht zielgenau ausgestalten. Profitieren würden auch Selbstnutzer hochwertiger Immobilien, die keiner sozialpolitischen Begünstigung bedürfen. Aber auch die Beschränkung auf vermietete Wohngrundstücke wäre nicht zielgenau, weil hiervon auch ein über einen Grundbedarf hinausgehender Wohnkonsum begünstigt würde.

4. Evaluation

Die Gesetzesbegründung sieht eine ex post-Evaluation der Reform vor⁶⁷. Die Wirkungen sollen innerhalb von sieben Jahren nach Wirksamwerden der neuen Bemessungsgrundlage – d. h. bis zum Jahr 2031 – evaluiert werden. Das ist sehr zu begrüßen, auch wenn – anders als im Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Forschungszulage⁶⁸ – die Erfolgskontrolle nicht in Form einer echten Evaluationsklausel im Gesetz selbst aufgenommen wurde, sondern sich nur in der Gesetzesbegründung findet. In der Vergangenheit sind derartige Evaluationsversprechen häufig nicht eingelöst worden⁶⁹.

Noch wichtiger als eine nachträgliche Erfolgskontrolle wäre eine ex-ante Evaluation. Inwieweit eine solche stattgefunden hat und mit welchem Ergebnis, lässt sich der Gesetzesbegründung nicht entnehmen, obwohl dies zwingende Voraussetzung für eine informierte

⁶⁷ BT-Drucks. 19/11085, 89.

⁶⁸ § 16 des Entwurfs eines Gesetzes zur steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung, BT-Drucks. 19/10940.

⁶⁹ Z.B. zur Zinsschranke, BT-Drucks. 16/5491 u. BT-Drucks. 17/10354.

Abstimmung über den Gesetzentwurf wäre. Ob die vorgesehenen Verfahren (vereinfachtes Ertragswertverfahren und Sachwertverfahren) zu Grundsteuerwerten führen, die geeignet sind, die zu erfassenden Grundstücke zumindest näherungsweise in ihrer Relation zum Verkehrswert abzubilden, muss im Vorhinein ermittelt werden. Die Einführung des neuen Verfahrens geht mit so erheblichem administrativem Aufwand einher, dass vorher klar sein muss, ob sich dieser Aufwand auch lohnt. Eine Verprobung von Grundsteuerwerten und Verkehrswerten wäre wenigstens für Wohngrundstücke auch in der knappen verbleibenden Zeit zumindest stichprobenartig durchaus möglich.

5. Redaktionelle Fehler

Anlage 39 nimmt auf § 254 Absatz 2 BewG-E Bezug. § 254 enthält in der aktuellen Fassung des Regierungsentwurfs keine Absätze mehr.

B. Anpassungen Finanzausgleichsgesetz

Die Grundsteuer geht gemäß § 6 FAG in den Länderfinanzausgleich ein. Dabei werden nicht die tatsächlichen Grundsteuereinnahmen sondern die sog. Steuerkraftzahl (§ 8 Abs. 1 FAG) angesetzt. Auf diese Weise werden Einnahmeunterschiede aufgrund unterschiedlicher Hebesätze eliminiert.

Der Gesetzentwurf enthält in den neuen Absätzen 4 bis 7 des § 8 FAG Übergangsregeln, die Verschiebungen im Finanzausgleich für einen Übergangszeitraum bis einschließlich 2029 abmildern⁷⁰. In § 8 Abs. 2 FAG sind zudem Änderungen vorgesehen für den Fall, dass es infolge der Öffnungsklausel zugunsten der Länder zu unterschiedlichen Grundsteuergesetzen auf Länderebene kommen wird. Dabei sollen für die Ermittlung der Steuerkraftzahlen der Grundsteuer die nach bundesgesetzlich normiertem Bewertungsrecht berechneten Grundsteuermessbeträge zugrunde gelegt werden. Diese Regelung würde die durch die grundgesetzliche Öffnungsklausel gewährte Länderautonomie und die Möglichkeit der Länder, zur Einführung einfacherer Grundsteuern, weitgehend zunichtemachen, weil sie eine Schattenveranlagung auf der Grundlage des Bundesrechts erforderlich macht.

⁷⁰ Zu den Verschiebungen im Länderfinanzausgleich bei (bundeseinheitlicher) Verwirklichung des Verkehrswertmodells s. Ifo Forschungsgruppe Steuer- und Finanzpolitik, Die Grundsteuer in Deutschland: Finanzwissenschaftliche Analyse und Reformoptionen, 2018, 27 f.

Zu Alternativen s. Stellungnahme zu BT-Drucks. 19/11084.

Teil 2: FDP-Antrag – Einfaches Flächenmodell, BT-Drucks. 19/11144

Das von der FDP favorisierte Modell einer reinen Flächensteuer auf der Grundlage von Grundstücks- und Gebäudenutzfläche hat unbestreitbar den Vorteil größtmöglicher Einfachheit. Zu Änderungen der Bemessungsgrundlage kann es nur durch Schaffung neuer Gebäudenutzflächen oder Abriss kommen. Modifikationen sind vorgesehen durch unterschiedliche Äquivalenzzahlen für Grundstücksfläche und Gebäudenutzfläche nach Nutzungsart differenzierend (Gewerbeimmobilien).

Anders als wertabhängige Grundsteuermodelle bleiben Belastungen und kommunale Einnahmen einer rein flächenbezogenen Grundsteuer konstant. Sie spiegeln weder Mieterhöhungen und Wertsteigerungen noch die Inflation wider. Allerdings ist damit zu rechnen, dass die Gemeinden zur Deckung von mit der Preisentwicklung zwangsläufig steigenden kommunalen Ausgaben entsprechende Hebesatzanpassungen vornehmen werden, wie dies schon in der Vergangenheit zur Kompensation der fehlenden Anpassung der Einheitswerte geschehen ist.

Umstritten ist, ob eine reine Flächensteuer verfassungskonform wäre. Eine Flächensteuer wirkt ähnlich wie eine Kopfsteuer ohne jeden Bezug zur Leistungsfähigkeit des Steuerpflichtigen. Die Fläche wäre kein „vereinfachter Bewertungsmaßstab“⁷¹, es geht in einem reinen Flächenmodell nicht mehr um eine grundstücksbezogene Wertermittlung. Belastungsgrund ist stattdessen die Möglichkeit der Nutzung kommunaler Infrastruktur. Das Ausmaß der Nutzungsmöglichkeit ließe sich – sehr grob – anhand der Grundstücksfläche messen, auch wenn es keinen direkten Zusammenhang zwischen kommunalen Infrastrukturkosten und Fläche gibt.

Nicht klar ist der Grund für die Differenzierung der Äquivalenzzahl zwischen gewerblicher und sonstiger Nutzung. Für gewerbliche Grundstücksflächen soll die doppelte Äquivalenzzahl gelten (0,4 Euro statt 0,2 Euro pro qm Nutzfläche). Eine derart pauschale Typisierung einer stärkeren Nutzung/Kostenverursachung kommunaler Infrastruktur ausgehend von Gewerbeimmobilien ist angreifbar. Die Verdoppelung der Äquivalenzzahl erscheint will-

⁷¹ A.A. G. Kirchhof, DStR 2018, 2661 (2669).

kürlich⁷², zumal nicht erkennbar ist, wie Gewerbeimmobilien von sonstigen Immobilien abgegrenzt werden sollen. Eine Abgrenzung auf der Grundlage von § 15 EStG wäre nicht sachgerecht. Nutzungsabhängige Äquivalenzzahlen führen nicht nur zu einer Komplizierung, weil es schwieriger Abgrenzungen nach Nutzungsarten bedarf, sondern es fehlt ein nachvollziehbarer Differenzierungsgrund.

Köln, den 3. September 2019

Prof. Dr. Johanna Hey

⁷² Kritisch ebenfalls Löhr, ZKF 2019, 169 (174).

ifo Institut Postfach 86 04 60 81631 München

Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest
Präsident

Poschingerstraße 5
81679 München

T +49 (0)89 9224-1430
F +49 (0)89 9224-1901

fuest@ifo.de
www.ifo.de

Die neue Grundsteuer – eine verpasste Chance zur Steuervereinfachung

Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD:
Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Grundsteuer- und Bewertungsrechts
(Grundsteuer-Reformgesetz – GrStRefG), Deutscher Bundestag, Drucksache 19/11085

Zusammenfassung der Stellungnahme

Es ist zu begrüßen, dass durch die Einigung auf einen Gesetzentwurf ein Wegfall der Grundsteuer voraussichtlich verhindert wird, denn die Grundsteuer ist prinzipiell eine gute Gemeindesteuer. Die größte Schwäche des von CDU/CSU und SPD vorgelegten Gesetzentwurfs zur Reform der Grundsteuer liegt allerdings darin, dass er unnötig kompliziert ist. Eine Umsetzung dieses Gesetzentwurfs würde bedeuten, dass der Gesetzgeber eine Chance zur Steuervereinfachung ungenutzt lässt.

Komplexität der Besteuerung ist dann zu rechtfertigen, wenn der Gegenstand der Besteuerung komplex ist oder wenn durch Komplexität ein hohes Maß an Einzelfallgerechtigkeit bei der Verteilung der Steuerlast erreicht wird. Nichts von beidem ist bei der geplanten Reform der Grundsteuer der Fall. Deshalb sollte die Reform die Einfachheit der Besteuerung in den Mittelpunkt stellen. Die einfachste Lösung wäre eine rein flächenbasierte Grundsteuer. Sofern eine Wertkomponente Teil der Bemessungsgrundlage sein soll, können die nach Bodenrichtwerten gemessenen Grundstückswerte mit der Gebäudefläche kombiniert und mit Gewichtungsfaktoren zusammengeführt werden.

Zu begrüßen ist der Plan, eine Öffnungsklausel vorzusehen und einzelnen Bundesländern zu ermöglichen, die Grundsteuer nach einer anderen Bemessungsgrundlage zu erheben. Dabei sollte vermieden werden, dass die betreffenden Bundesländer für Zwecke des Finanzausgleichs neben der von ihnen gewählten Bemessungsgrundlage zusätzlich die in diesem Gesetzentwurf vorgesehene wertbasierte Bemessungsgrundlage erheben müssen. Dieser doppelte Aufwand würde ein wesentliches Ziel der Öffnungsklausel – Bundesländern zu ermöglichen, eine einfachere Bemessungsgrundlage zu wählen – untergraben. Stattdessen sollte man eine administrativ einfacher umsetzbare Lösung anstreben, die auf der Entwicklung von Bodenrichtwerten oder Immobilienpreisindizes beruht.

Vorstand:
Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest (Präsident)
Dr. Stephanie Dittmer

Vorsitzender des Kuratoriums:
Dr. Peter-Alexander Wacker
Stellvertretende Vorsitzende:
Nina Hugendubel

Bankverbindung:
HypoVereinsbank München
IBAN: DE02 7002 0270 4410 1011 28
BIC: HYVEDEMM

Steuer-Nr. 143/217/10159
USt-IdNr. DE129516729
Vereinsregister München 4419
Gemeinnützigkeit anerkannt

1. Zur Gerechtigkeit der Steuerlastverteilung

Für Gerechtigkeit in der Verteilung von Steuerlasten gibt es zwei Ansatzpunkte: das Leistungsfähigkeitsprinzip und das Äquivalenzprinzip. Da die Grundsteuer eine Objektsteuer ist, nimmt die Lastenverteilung keine Rücksicht auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Besteueren, wie im Folgenden noch näher ausgeführt wird. Eine bessere, wenn auch ebenfalls umstrittene Begründung für die Grundsteuer und die mit ihr einhergehende Belastung bietet das Äquivalenzprinzip. Wer in einer Gemeinde wohnt oder eine Immobilie dort gewerblich nutzt, profitiert von kommunalen Leistungen. Individuell zurechenbare kommunale Leistungen werden in der Regel durch Gebühren finanziert, aber bei nicht individuell zurechenbaren Leistungen ist die Grundsteuer ein angemessenes Instrument.

Da das Ausmaß, in dem einzelne Steuerzahler von nicht individuell zurechenbaren kommunalen Leistungen profitieren, definitionsgemäß nicht genau beobachtbar ist, muss man Indikatoren verwenden, die näherungsweise mit der Zielgröße übereinstimmen. Ein solcher Indikator ist die Grundstücks- oder Gebäudefläche oder auch der Gebäudewert. Da offen ist, ob Flächen oder Werte besser erfassen, in welchem Umfang Nutzer einer Immobilie von lokalen öffentlichen Leistungen profitieren, sollte man sich bei der Gestaltung der Steuer an Einfachheit, Transparenz und Minimierung des administrativen Aufwands für Steuerzahler und Finanzbehörden orientieren.

2. Grundsteuer, Steuerlastverteilung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und Komplexität der Steuer

Die Erläuterung des Gesetzentwurfs von CDU/CSU und SPD verweist nicht auf das Äquivalenzprinzip, sondern betont das Leistungsfähigkeitsprinzip der Besteuerung.

Steuerlastverteilung nach der Leistungsfähigkeit setzt voraus, dass die *individuelle wirtschaftliche Leistungsfähigkeit* jedes einzelnen Steuerzahlers bei der Bemessung der Steuer berücksichtigt wird. Bei der Grundsteuer spielen die persönlichen Verhältnisse der Steuerzahler aber keine Rolle. Es handelt sich um eine Objektsteuer. In der Erläuterung des Gesetzentwurfs wird das auch eingeräumt. Dann wird aber auf eine angebliche ‚objektive Leistungsfähigkeit‘ Bezug genommen. Es ist zwar sowohl aus steuerrechtlicher als auch aus finanzwissenschaftlicher Sicht sinnvoll, objektives und subjektives Nettoprinzip zu unterscheiden, aber die Behauptung, ein hoher Grad an Gerechtigkeit in der Steuerlastverteilung sei durch eine Besteuerung nach möglichst präzise gemessener *objektbezogener Leistungsfähigkeit* erreichbar, im Fall der Immobilien gemessen am Wert der Immobilie, ist nicht haltbar. Steuerbelastung bedeutet Konsumverzicht und die Verzerrung von Entscheidungen. Sachen konsumieren nicht, und sie treffen auch keine Entscheidungen, die verzerrt werden könnten. Menschen können Steuerlasten tragen, Sachen nicht. Insofern ist der Begriff der ‚objektbezogenen Leistungsfähigkeit‘ jedenfalls aus ökonomischer Sicht nicht sinnvoll.

Man kann argumentieren, dass der Wert der Immobilien statistisch mit dem Einkommensniveau der Bewohner korreliert sei und insofern Rückschlüsse auf die durchschnittliche wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Steuerzahler zulasse. Das kann für das Einbeziehen einer Wertkomponente sprechen. Das Problem liegt aber nicht in der Einbeziehung einer Wertkomponente, sondern darin, dass vorgesehen ist, zur Wertbestimmung vor allem der Gebäude erheblichen Aufwand zu betreiben. Dieser Bewertungsaufwand macht es den Bürgern unnötig schwer, die Höhe der Steuer nachzuvollziehen und

bürdet den Steuerzahlern und der Finanzverwaltung hohe Kosten auf, die in keinem Verhältnis zum Nutzen in Form von Einzelfallgerechtigkeit stehen. Ob eine junge Familie mit mittleren Einkommen sich hoch verschuldet, um ein Reihenhaus am Stadtrand zu kaufen, oder das gleiche Reihenhaus von einem Doppelverdienerehepaar ohne Kinder mit Eigenkapital erworben wird, spielt für die Grundsteuer keine Rolle. Eine solche Grundsteuer wird nicht dadurch gerechter, dass man durch komplizierte Regelungen versucht, den Wert des Hauses präziser zu erfassen. Es wird der Eindruck erweckt, großen Wert auf Einzelfallgerechtigkeit zu legen, tatsächlich entsteht aber nicht mehr als eine Art Pseudogerechtigkeit.

Der Entwurf berücksichtigt die Problematik des Aufwands bei einer regelmäßigen Wertermittlung für individuelle Immobilien zwar durchaus und sieht deshalb verschiedene Pauschalierungen vor. Langfristig soll es sogar zu einem partiell automatisierten Wertermittlungsverfahren kommen. Bei der Bestimmung der Grundstückswerte ist der gewählte Ansatz, sich schlicht auf Bodenrichtwerte und Grundstücksfläche zu beschränken, sachgerecht. Aber bei bebauten Grundstücken ist die geplante Wertermittlung unnötig kompliziert. Ertragswert- und Sachwertverfahren sind zwar etablierte Verfahren zur Wertermittlung, aber sie bedeuten einen erheblichen Aufwand, der sich mit dem Zweck der Bemessung der Grundsteuer nicht überzeugend rechtfertigen lässt.

Die Reform der Grundsteuer sollte die Einfachheit der Besteuerung in den Mittelpunkt stellen. Die einfachste Lösung wäre eine rein flächenbasierte Grundsteuer.¹ Sofern eine Wertkomponente Teil der Bemessungsgrundlage sein soll, kann dieses Element durch die Bodenwerte sehr einfach eingebracht werden. Wertunterschiede zwischen Immobilien innerhalb von Städten (bei gegebener Gebäudefläche) resultieren vor allem aus Unterschieden in den Bodenpreisen. In der Bemessungsgrundlage der Grundsteuer könnten die nach Bodenrichtwerten gemessenen Grundstückswerte dann mit den Gebäudeflächen kombiniert und mit Gewichtungsfaktoren zusammengeführt werden.

Offen ist die wichtige Frage, auf welche Weise die kommunale Grundsteuer im System des Finanzausgleichs berücksichtigt wird. Hier sollte vermieden werden, dass Bundesländer, die eine andere Bemessungsgrundlage für die Grundsteuer wählen, für Zwecke des Finanzausgleichs zusätzlich die wertbasierte Bemessungsgrundlage ermitteln müssen. Hier ist ein stärker pauschaliertes Verfahren erforderlich. Sinn der Öffnungsklausel ist es ja unter anderem, einfachere Lösungen zu ermöglichen und so den Aufwand bei der Ermittlung der Bemessungsgrundlage zu reduzieren.

¹ Fuest, Clemens, Lea Immel, Volker Meier und Florian Neumeier (2018). Die Grundsteuer in Deutschland: Finanzwissenschaftliche Analyse und Reformoptionen. München: ifo Studien. Die Studie kann heruntergeladen werden unter <https://www.cesifo-group.de/DocDL/ifo-studie-2018-fuest-et-al-grundsteuer.pdf>.

Prof. Dr. Lorenz J. JARASS

Diplom Kaufmann (Universität Regensburg)

M.S. (Stanford University)

www.JARASS.com, mail @JARASS.com

D:\2019\2019.09\Finanzausschuss Dt. Bundestag, 11.09.2019, Grundsteuer-Reformgesetz, v1.31.docx

06. September 2019

1
2
3 Öffentliche Anhörung im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages am 11. September 2019 zu
4 Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Grundsteuer- und Bewertungsrechts (Grundsteuer-Reformge-
5 setz – GrStRefG), Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD vom 25. Juni 2019,
6 BT-Drs. 19/11085

7 Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundsteuergesetzes zur Mobilisierung von baureifen
8 Grundstücken für die Bebauung, Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD vom
9 25. Juni 2019, BT-Drucksache 19/11086

Grundsteuerreform:**Warum einfach Grundsteuer erheben, wenn es auch kompliziert geht?**

17	1 Bewertung des Gesetzentwurfs zur Grundsteuerreform.....	2
18	2 Verbesserungsmöglichkeiten.....	4
19	3 Länderfinanzausgleich nicht ausreichend geregelt.....	5
20	4 Bewertung des Gesetzentwurfs zur Grundsteuer C	6

Fazit:

- 26 • Der Gesetzentwurf führt zu unsystematischen und widersprüchlichen Grundsteuern.
- 27 • Ein vereinfachtes Sachwertverfahren auch für Wohngebäude wäre ein leicht verständliches und ein-
28 heitliches Verfahren, das für jedes gewünschte Grundsteuermodell angewendet werden könnte.
- 29 • Zwingend erforderlich ist eine gesetzliche Festlegung (möglichst auch im Grundgesetz), dass durch
30 eine länderspezifische Grundsteuergesetzgebung die Zahlungen in den Länderfinanzausgleich unver-
31 ändert bleiben.
- 32 • Statt einer Grundsteuer C sollte man den Gemeinden das Recht geben, zumindest für neu ausgewie-
33 senes Bauland eine Baupflicht auferlegen zu können.

1 Bewertung des Gesetzentwurfs zur Grundsteuerreform

1.1 Grundsteuerbelastung laut Gesetzentwurf unsystematisch und widersprüchlich

Wir haben die Grundsteuerbelastung laut Gesetzentwurf untersucht¹ (siehe Anhang):

- Für ein Einfamilienhaus mit 150 m² Wohnfläche beträgt die Grundsteuer bei einem **Neubau** auf großem Grundstück mit hohem Bodenrichtwert gut **2-mal** so viel wie bei einem kleinem Grundstück mit niedrigem Bodenrichtwert, hingegen bei einem **Altbau** rund **5-mal** so viel.
- Für ein Einfamilienhaus ist die Grundsteuer bei einem **Neubau** mit hohem Bodenrichtwert mehr als doppelt so hoch wie für eine gleich große Wohnung mit gleich großem (anteiligem) Grundstück, hingegen bei einem **Altbau** mit niedrigem Bodenrichtwert ein Viertel niedriger.
- Für eine Wohnung mit 150 m² Wohnfläche ist die Grundsteuer – im Gegensatz zum Einfamilienhaus – weitgehend unabhängig von Grundstücksgröße, Bodenrichtwert und Alter.
- Eigentumswohnungen werden bis zu einem Viertel höher besteuert als vergleichbare Wohnungen in nicht aufgeteilten Häusern.

Fazit: Der Gesetzentwurf führt zu unsystematischen und widersprüchlichen Grundsteuern.

1.2 Vergleich der Grundsteuerbelastung mit anderen Grundsteuermodellen

Jedem Land soll eine umfassende weitreichende Regelungskompetenz eröffnet werden². Für 32 Beispielfälle³ wurde die Grundsteuerbelastung laut Gesetzentwurf mit drei Alternativmodellen verglichen⁴. Durch geeignete Normierung wird sichergestellt, dass die jeweilige Summe des Grundsteueraufkommens aus den 32 Beispielfällen in allen Modellen gleich hoch ist⁵.

In Tab. 1 und 2 wird für jeweils 4 dieser Beispielfälle die Grundsteuer laut Gesetzentwurf und laut **Flächenmodell** (Bayern) verglichen. Das Flächenmodell bemisst die Grundsteuer alleine durch Grundstücksfläche und Gebäudefläche, ist also wertunabhängig und lässt – im Gegensatz zum Gesetzentwurf – den Wert des Grundstücks und des aufstehenden Gebäudes unberücksichtigt.

Tab. 1⁶ zeigt einen Vergleich der Grundsteuer laut Gesetzentwurf und laut wertunabhängigem Flächenmodell (Bayern) für 4 Beispielfälle eines Einfamilienhauses in Wiesbaden mit 150 m² Wohnfläche und 200 m² Grundstücksfläche.

Tab. 1: Grundsteuer für ein Einfamilienhaus in Wiesbaden mit 150 m² Wohnfläche und 200 m² Grundstücksfläche

Bodenrichtwert [€/m ²]	300	300	1500	1500	
Alter	Neubau	Altbau	Neubau	Altbau	Summe
(1) Gesetzentwurf [€/a]	693	369	1.094	759	2.916
zum Vergleich:					
(2) Flächenmodell (Bayern) [€/a]	635	635	635	635	2.538

¹ Jarass/Trautvetter: Grundsteuerreform – Wer gewinnt, wer verliert? Grundsteuerbelastung bei unterschiedlichen Grundsteuermodellen. Betriebsberater – BB, Heft 31/2019, 29. Juli 2019, S. 1751-1760; der Beitrag liegt dieser Stellungnahme als Anhang bei.

² Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 72, 105 und 125b), BT-Drs. 19/1184.

³ Für statistisch aussagekräftige Untersuchungen benötigt man eine deutlich größere und für den Wohnungsbestand in Wiesbaden repräsentative Stichprobe.

⁴ Kostenwertmodell von 14 Bundesländern (außer Bayern und Hamburg) aus dem Jahr 2016, Bodenwertmodell und wertunabhängiges Flächenmodell (Bayern).

⁵ Siehe Jarass/Trautvetter: Grundsteuerreform ..., S. 1756.

⁶ Quelle zu Tab. 1: Siehe Jarass/Trautvetter: Grundsteuerreform ..., Tab. 6.

Die Grundsteuer ist laut Gesetzentwurf u.a. abhängig von Bodenrichtwert und Alter des Hauses:

- Bei einem Bodenrichtwert von 300 €/m² beträgt die Grundsteuer für einen Neubau 693 €/a, für einen Altbau mit 369 €/a nur gut die Hälfte.
- Bei einem Bodenrichtwert von 1.500 €/m² beträgt die Grundsteuer für einen Neubau 1.094 €/a, für einen Altbau mit 759 €/a nur knapp drei Viertel.

Beim wertunabhängigen Flächenmodell beträgt die Grundsteuer unabhängig von Bodenrichtwert und Alter einheitlich 635 €/a.

Tendenziell werden beim Gesetzentwurf Einfamilienhäuser stärker besteuert als beim Flächenmodell.⁷

Tab. 2⁸ zeigt denselben Vergleich für 4 Beispielfälle einer Mietwohnung in Wiesbaden mit wiederum 150 m² Wohnfläche und 200 m² (anteilige) Grundstücksfläche.

Die Grundsteuer ist laut Gesetzentwurf wiederum abhängig von Bodenrichtwert und Alter des Hauses:

- Bei einem Bodenrichtwert von 300 €/m² beträgt die Grundsteuer für einen Neubau 476 €/a, für einen Altbau mit 490 €/a geringfügig mehr (beim EFH betrug sie nur gut die Hälfte).
- Bei einem Bodenrichtwert von 1.500 €/m² beträgt die Grundsteuer für einen Neubau mit 488 €/a etwa genauso viel wie bei einem Bodenrichtwert von 1.500 €/m², für einen Altbau hingegen mit 625 €/a deutlich mehr.

Tab. 2: Grundsteuer für eine Eigentumswohnung in Wiesbaden mit 150 m² Wohnfläche und 200 m² (anteilige) Grundstücksfläche

Bodenrichtwert [€/m ²]	300	300	1500	1500	
Alter	Neubau	Altbau	Neubau	Altbau	Summe
(1) Gesetzentwurf [€/a]	476	490	488	625	2.079
zum Vergleich:					
(2) Flächenmodell (Bayern) [€/a]	635	635	635	635	2.538

Beim wertunabhängigen Flächenmodell beträgt die Grundsteuer unabhängig von Bodenrichtwert und Alter wiederum einheitlich 635 €/a, weil die Wohn- und Grundstücksflächen unverändert blieben.

Tendenziell werden beim Gesetzesvorschlag Mietwohnungen niedriger besteuert als beim Flächenmodell.⁹

1.3 Vergleich der Grundsteuerbelastung gegenüber Status quo

Für drei Wohngrundstücke in Wiesbaden mit jeweils hohem Bodenrichtwert wurde beispielhaft die bei den einzelnen Modellen zu erwartende Grundsteuer mit der derzeit gezahlten Grundsteuer verglichen:

- Bei allen Modellen ändert sich bei einem Ein- oder Zweifamilienhaus nicht viel.
- Bei einer größeren Eigentumswohnung sinkt die Grundsteuer in allen Modellen.
- Bei einer kleineren (und deutlich älteren) Eigentumswohnung hingegen steigt die Grundsteuer in allen Modellen deutlich.

Dies ist nur eine beispielhafte Berechnung für drei Wohnungen. Für statistisch aussagekräftige Untersuchungen benötigt man eine deutlich größere und für den Wohnungsbestand in Wiesbaden repräsentative Stichprobe. Dann könnte auch abgeschätzt werden, wie stark der Hebesatz in Wiesbaden für eine aufkommensneutrale Grundsteuerform geändert werden müsste.

⁷ Dies zeigt auch die ungewichtete Summe der Grundsteuern (ganz rechts in Tab. 1), die beim Gesetzentwurf höher ist als beim Flächenmodell.

⁸ Quelle zu Tab. 2: Siehe Jarass/Trautvetter: Grundsteuerreform ..., Tab. 7.

⁹ Dies zeigt auch die ungewichtete Summe der Grundsteuern (ganz rechts in Tab. 2), die beim Gesetzentwurf niedriger ist als beim Flächenmodell.

1.4 Änderungen des Grundsteueraufkommens

Das Aufkommen aus unbebauten Grundstücken wird deutlich steigen, da nunmehr der reine Bodenrichtwert für diese Grundstücke anzusetzen ist. Hinzu kommt die den Kommunen zukünftig eingeräumte Möglichkeit, die Grundsteuer für unbebautes Bauland mittels erhöhter Hebesätze zu erhöhen (siehe Kap. 4), was die Grundsteuer für unbebautes Bauland noch weiter erhöhen dürfte.

Der Gesetzentwurf sieht Steuerermäßigungen für Mietwohnungen in nicht aufgeteilten Häusern und zusätzliche Steuerermäßigungen für Sozialwohnungen vor, was deren Steuerbelastung tendenziell senken wird.

Die im Gesetzentwurf vorgesehene wertorientierte Grundsteuer führt bei jeder neuen Hauptfeststellung¹⁰ automatisch zu einer Erhöhung der Grundsteuermessbeträge und damit auch bei konstanten Hebesätzen zu einer Erhöhung der Grundsteuer, soweit Kaltmieten und Bodenwerte gestiegen sind. Diese automatischen Erhöhungen gibt es bei einer wertunabhängigen Grundsteuer wie der Flächensteuer nicht.

2 Verbesserungsmöglichkeiten

2.1 Sachwertverfahren auch für Wohngebäude verwenden

Auch für Wohngebäude könnte das im Gesetzentwurf für Nicht-Wohngebäude vorgesehene vereinfachte Sachwertverfahren¹¹ verwendet werden:

Grundsteuer =
[(Grundstücksfläche mal Bodenrichtwert) + (Brutto-Grundfläche * Normalherstellungskosten)]
* Wertzahl * Grundsteuermesszahl * Hebesatz.

Dabei wäre durchaus auch ein noch weiter vereinfachtes Sachwertverfahren sinnvoll, wie es Fuest vorschlägt: "*In der Bemessungsgrundlage der Grundsteuer könnten die nach Bodenrichtwerten gemessenen Grundstückswerte dann mit den Gebäudeflächen kombiniert und mit Gewichtungsfaktoren zusammengeführt werden.*"¹²

Fazit: Ein vereinfachtes Sachwertverfahren auch für Wohngebäude wäre ein leicht verständliches und einheitliches Verfahren, das im Gegensatz zum Gesetzesvorschlag immer systematische Ergebnisse ergibt: Wertvollere Immobilien zahlen mehr Grundsteuer.

Das Prinzip des Sachwertverfahrens könnte auch für andere Grundsteuermodelle angewendet werden:

- Für eine reine Flächensteuer würden in der obigen Gleichung der Bodenrichtwert und die Normalherstellungskosten jeweils mit einem konstanten Pauschalwert angesetzt.
- Für eine reinen Bodenwertsteuer würde in der obigen Gleichung die Größe ´Brutto-Grundfläche * Normalherstellungskosten´ mit 0 angesetzt.

2.2 Vereinfachtes Sachwertverfahren auch für Landwirtschaft verwenden

Das im Gesetzentwurf für land- und forstwirtschaftliches Vermögen vorgesehene Grundsteuerbewertungsverfahren¹³ ist unnötig kompliziert. Auch hierfür könnte das im Gesetzentwurf für Nicht-Wohngebäude vorgesehene vereinfachte Sachwertverfahren Verwendung finden. Dabei sollte wie derzeit eine eigene Grundsteuermesszahl¹⁴ angesetzt werden.

2.3 Erhöhungen der Grundsteuerbelastung vorübergehend begrenzen

Durch die Reform der Grundsteuer könnte es in Einzelfällen zumindest prozentual zu massiven Erhöhungen der Grundsteuerbelastung kommen (auch wenn die Grundsteuer in Euro nicht sehr bedeutend

¹⁰ Alle 7 Jahre, § 221 Abs. 1 BewG-E.

¹¹ § 258 ff. BewG-E.

¹² Fuest C: Die neue Grundsteuer – eine verpasste Chance zur Steuervereinfachung. Öffentliche Anhörung im Finanzausschuss des Dt. Bundestags am 11. September 2019.

¹³ § 232 ff. BewG-E.

¹⁴ 14, 15 GrStG-E.

1 ist). Deshalb könnte in Erwägung gezogen werden, in den ersten Jahren die Änderung der Grundsteuer-
2 erbelastung zu begrenzen, z. B. auf maximal 20%/a. Schlagartige Erhöhungen der Grundsteuerbelas-
3 tung könnten dadurch vermieden werden. Der hierfür festzulegende maximale Änderungssatz könnte
4 jeweils von den Bundesländern oder den Gemeinden festgelegt werden.

5 2.4 Umlagefähigkeit der Grundsteuer begrenzen

6 Die Umlagefähigkeit der Grundsteuer im Rahmen der Betriebskostenverordnung sollte kurzfristig für neu
7 abgeschlossene Mietverträge aufgehoben werden. Mittelfristig sollte die Grundsteuer ausschließlich von
8 den Eigentümerinnen und Eigentümern getragen werden.

9 3 Länderfinanzausgleich nicht ausreichend geregelt

10 Für die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse ist der in Art. 107 GG zwingend vorgeschriebene
11 Länderfinanzausgleich¹⁵ von besonderer Bedeutung¹⁶:

- 12 • Bayern hat 2018 insgesamt 6,7 Mrd. € in den Länderfinanzausgleich hineingezahlt, Baden-Württem-
13 berg 3,1 Mrd. €, Hessen 1,6 Mrd. €.
- 14 • Zahlungen aus dem Länderfinanzausgleich haben im Wesentlichen die ostdeutschen Länder bekom-
15 men, insbesondere Berlin mit 4,4 Mrd. €.

16 Rund 4%¹⁷ des Länderfinanzausgleichs sind durch Unterschiede bei der Grundsteuer bedingt.

17 Ab 2020 werden der Länderfinanzausgleich in seiner jetzigen Form sowie der Umsatzsteuervorweg-
18 ausgleich zu einer Ausgleichsstufe zusammengefasst. Der Ausgleich der Finanzkraftunterschiede unter
19 den Ländern bleibt jedoch erhalten. Dabei wird die unterschiedliche Finanzkraft auf Gemeindeebene im
20 zukünftigen Ausgleichssystem stärker berücksichtigt, indem die Gemeindesteuern ab dem Jahr 2020 zu
21 75% statt wie bisher zu 64% berücksichtigt werden. Der Anteil der Grundsteuer am Länderfinanzaus-
22 gleich steigt damit auf über 4%.

23 Wie soll das im Gesetzentwurf für den Finanzausgleich vorgesehene "*bundesgesetzlich normierte Be-*
24 *wertungsrecht*"¹⁸ aussehen, wenn – wie vorgesehen – die einzelnen Bundesländer die Grundsteuer
25 nach unterschiedlichen Bewertungsverfahren erheben dürfen, also z.B. Bayern nach einem wertunab-
26 hängigen Modell, andere Bundesländer nach einem wertabhängigen Modell mit jeweils völlig unter-
27 schiedlichen Ergebnissen¹⁹? Hierzu geben weder der vorliegende Gesetzentwurf zur Änderung des
28 Grundgesetzes noch der Entwurf des Grundsteuer-Reformgesetzes eine Antwort.

29 Um zu vermeiden, dass die Wahl eines abweichenden Grundsteuermodells Auswirkungen auf den Län-
30 derfinanzausgleich hat und damit ungewollte Anreize entstehen, ist eine geeignete Anpassung des Fi-
31 nanzausgleichsgesetzes erforderlich.²⁰

32 **Fazit: Zwingend erforderlich ist eine gesetzliche Festlegung (möglichst auch im Grundge-**
33 **setz), dass durch eine länderspezifische Grundsteuergesetzgebung die Zahlungen in den**
34 **Länderfinanzausgleich unverändert bleiben.**

¹⁵ Zu den Grundprinzipien des Länderfinanzausgleichs siehe https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Oeffentliche_Finzen/Foederale_Finanzbeziehungen/Laenderfinanzausgleich/laenderfinanzausgleich.html.

¹⁶ Zum Länderfinanzausgleich im Jahr 2018 siehe https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finzen/Foederale_Finanzbeziehungen/Laenderfinanzausgleich/vorlaeufige-Abrechnung_2018.pdf;jsessionid=7784D53BBDDCOF7EB74D479AAE0BB7CE?__blob=publicationFile&v=1.

¹⁷ 4% = 14.164.000 € (Realsteuerkraft der Grundsteuer A und B) bezogen auf 364.937.095 € (Finanzkraftmesszahl gesamt).
Quelle siehe Fn. 16. Insgesamt sind rund 20% durch Unterschiede in den kommunalen Steuern (v.a. bei der Gewerbesteuer
und der hier relevanten Grundsteuer) bedingt: 72.618.468 € (Messzahl zum Ausgleich der Gemeindesteuereinnahmen) bezo-
gen auf 364.937.095 € (Finanzkraftmesszahl gesamt). Quelle siehe Fn 16.

¹⁸ Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Grundsteuer- und Bewertungsrechts (Grundsteuer-Reformgesetz – GrStRefG). Ge-
setzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD vom 25.06.2019, Drucksache 19/11085. Art. 17 Änderung des Finanzaus-
gleichsgesetzes, § 8 Abs. 2 (2).

¹⁹ Siehe hierzu Jarass/Trautvetter: Grundsteuerreform – Wer gewinnt, wer verliert? Grundsteuerbelastung bei unterschiedlichen
Grundsteuermodellen. Betriebsberater – BB, 31/2019, S. 1751-1760.

²⁰ Siehe hierzu Jarass LJ: Länderfinanzausgleich angemessen berücksichtigen. Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur
Änderung des Grundgesetzes (Artikel 72, 105 und 125b), BT-Drs. 19/1184, Öffentliche Anhörung im Finanzausschuss des
Deutschen Bundestages am 11. November 2019.

4 Bewertung des Gesetzentwurfs zur Grundsteuer C

4.1 Grundsteuer C ist sehr kompliziert

Das Problem besteht darin, dass eine Kommune eine Wiese zum Bauland macht, wodurch der Wert des Grundstücks vervielfacht wird. Der Grundstückseigentümer bekommt so einen enormen und zudem leistungslosen Vermögenszuwachs geschenkt, der vielfach bei Verkauf auch noch steuerfrei gestellt werden kann. Von einer Lohnerhöhung nimmt der Staat hingegen durch Lohnsteuer und Sozialabgaben fast zwei Drittel weg.²¹

Vielfach lässt der Eigentümer aber das Grundstück liegen, weil unbebautes Bauland die beste Geldanlage ist. Deshalb müsste die Grundsteuer für unbebautes Bauland ein Vielfaches der normalen Grundsteuer betragen, sonst hätte sie keinen ausreichenden Effekt. Eine Kombination aus einem erhöhten Grundsteuerhebesatz – so wie es der Gesetzentwurf vorsieht – mit einer erhöhten Grundsteuermesszahl²² für unbebaute Grundstücke könnte vielleicht einen ausreichenden Effekt haben.

4.2 Baupflicht für neu ausgewiesene Baugrundstücke sinnvoll

Statt einer komplizierten Grundsteuer C sollte man den Gemeinden das Recht geben, zumindest für neu ausgewiesenes Bauland eine Baupflicht auferlegen zu können und zudem einen Teil des leistungslosen Wertzuwachses für Infrastrukturmaßnahmen nutzen zu können. Das wäre ein höchst einfaches und extrem wirkungsvolles Verfahren mit sehr großer Unterstützung in der Öffentlichkeit.

Anhang:

Jarass/Trautvetter: Grundsteuerreform – Wer gewinnt, wer verliert? Grundsteuerbelastung bei unterschiedlichen Grundsteuermodellen. Betriebsberater – BB, Heft 31/2019, 29. Juli 2019, S. 1751-1760.

²¹ Siehe Jarass/Obermair: Angemessene Unternehmensbesteuerung, BoD, 2017, S. 42ff.

²² So fordert z.B. der Antrag der Fraktion DIE LINKE vom 21. Februar 2019, BT-Drs. 19/7980, eine deutliche Erhöhung der Grundsteuermesszahl für unbebaute Grundstücke.

Prof. Dr. Lorenz J. Jarass und Christoph Trautvetter

Grundsteuerreform – Wer gewinnt, wer verliert?

Grundsteuerbelastung bei unterschiedlichen Grundsteuermodellen

Die Reform der Grundsteuer hat konkrete Form angenommen: Die Bundesregierung hat sich Mitte Juni 2019 auf einen Kompromiss bei der Grundsteuer geeinigt. Am 27.6.2019 fand die erste Lesung der drei vorgelegten Gesetzentwürfe statt. Standardmodell für die Grundsteuerreform ist das wertabhängige BMF-Grundsteuermodell. Die Länder erhalten die Option, davon z.B. mit einem wertunabhängigen Modell abzuweichen. Laut Gesetzentwurf sollen Steuerzahler insgesamt nicht höher als bislang belastet werden, falls die Kommunen ihre Hebesätze entsprechend anpassen. In jedem Fall wird es aber Gewinner und Verlierer geben. Der Beitrag erläutert anhand von Fallbeispielen für Wiesbaden die im BMF-Modell geplante Grundsteuer und vergleicht sie mit dem Kostenwertmodell, das 14 Bundesländer präferiert haben, dem reinen Bodenwertmodell und dem wertunabhängigen Flächenmodell von Bayern und Hamburg.

I. Grundsteuermodelle

1. Wertabhängige versus wertunabhängige Grundsteuermodelle

Bisher gab es in der politischen Diskussion zwei Modelltypen zur Reform der Grundsteuer, nämlich wertabhängige und wertunabhängige Grundsteuermodelle.¹

a) Wertabhängiges Grundsteuermodell

Das Kostenwertmodell² von 14 Bundesländern (außer Bayern und Hamburg) aus dem Jahr 2016 sah eine vom Immobilienwert abhängige Grundsteuer vor. Bemessung der Grundsteuer durch:

- Grundstückswert (Grundstücksfläche multipliziert mit dem jeweiligen Bodenrichtwert) und
- pauschalierter Gebäudewert (Gebäudefläche multipliziert mit einem Pauschalwert, korrigiert durch einen Altersabschlag).

Es war eine Länder-Kompetenz zur Bestimmung eigener Steuermesszahlen für Bodenwert und Gebäudewert vorgesehen.

b) Wertunabhängiges Grundsteuermodell

Das Modell von Bayern und Hamburg sah im Gegensatz zum Kostenwertmodell eine nicht vom Immobilienwert abhängige Grundsteuer vor. Bemessung der Grundsteuer durch:

- Grundstücksfläche (also keine Berücksichtigung des Verkehrswerts des Grundstücks) und
- Gebäudefläche (also kein Altersabschlag).

2. Derzeitige Erhebung der Grundsteuer verfassungswidrig

Bund und Länder konnten sich bis Anfang 2018 nicht auf ein gemeinsames Modell einigen. Das Bundesverfassungsgericht hat am 10.4.2018 die derzeitige Erhebung der Grundsteuer für verfassungswidrig erklärt und eine Frist zur Neuregelung bis 31.12.2019 gesetzt.

Wird die Grundsteuer bis dahin nicht reformiert, wird sie – ähnlich wie die Vermögenssteuer – ausgesetzt und darf ab 2020 bis zum Abschluss der Reform nicht mehr erhoben werden.³

3. BMF-Grundsteuermodell von 19.6.2019

Bundesfinanzminister *Olaf Scholz* hat wiederholt seine Präferenz für ein wertabhängiges Modell betont, da es nach seiner Meinung rechtsicher und sozial gerecht sei.⁴

Am 3.4.2019 wurde ein BMF-Referentenentwurf für ein Grundsteuer-Reformgesetz⁵ veröffentlicht und damit aus Sicht des BMF ein „zukunftsfähiges, einfach, transparent und nachvollziehbar ausgestaltetes Verwaltungsverfahren bei der Erhebung der Grundsteuer geschaffen“⁶.

Die Bundesregierung hat sich Mitte Juni 2019 auf einen Kompromiss bei der Grundsteuer geeinigt. Standardmodell ist das wertabhängige BMF-Grundsteuermodell vom 19.6.2019.⁷ Die Länder erhalten die Option, davon z.B. mit einem wertunabhängigen Modell abzuweichen.

II. Bestimmung des Grundsteuerwerts laut BMF-Modell

Das BMF-Modell bestimmt einen Grundsteuerwert statt – wie bisher – einen Einheitswert:

- Der Grundsteuerwert unbebauter Grundstücke ermittelt sich regelmäßig durch Multiplikation ihrer Fläche mit dem jeweiligen Bodenrichtwert.
- Ein- und Zweifamilienhäuser sowie Mietwohngrundstücke und Wohnungseigentum sind – wie bisher – im Ertragswertverfahren zu bewerten (§ 250 Abs. 2 BewG-E).
- Für Geschäftsgrundstücke etc. erfolgt die Bewertung im Sachwertverfahren (§ 250 Abs. 3 BewG-E).

1 Jarass, 2018, 3041, 3042. Zu einer ausführlichen Darstellung der Grundsteuermodelle s. Jarass/Obermair, BoD, 2016, 221 ff.

2 Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bewertungsgesetzes. Gesetzentwurf des Bundesrates vom 4.11.2016, BR-Drs. 515/16 (Beschluss).

3 BVerfG, 10.4.2018 – 1 BvL 11/14, ECLI:DE:BVerfG:2018:1s20180410.1bvl001114; s. dazu z.B. Broer/Jarass, 2018, 919.

4 S. z. B. Der Tagespiegel, 26.11.2018, abrufbar unter <https://www.tagesspiegel.de/politik/wert-statt-flaeche-wie-olaf-scholz-die-grundsteuer-reformieren-will/23683724.html> (Abruf: 20.6.2019).

5 Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Grundsteuer- und Bewertungsrechts (Grundsteuer-Reformgesetz), Referentenentwurf des BMF, 3.4.2019.

6 GrRefG-RefE, 3.4.2019, A. Problem und Ziel, letzter Absatz.

7 Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Grundsteuer- und Bewertungsrechts (Grundsteuer-Reformgesetz – GrStRefG), Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 21.6.2019, BT-Drs. 19/11085 (im Folgenden als BMF-Modell bezeichnet), abrufbar unter www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/FAQ/2019-06-21-faq-die-neue-grundsteuer.html (Abruf: 22.6.2019, das Abrufdatum gilt, sofern nicht anders angegeben, auch für alle folgenden Links). Zwei weitere Gesetzentwürfe betreffen die Änderung des Grundgesetzes (Art. 72, 105 und 125b), BT-Drs. 19/11084, sowie die Einführung einer Grundsteuer C zur Mobilisierung von baureifen Grundstücken für die Bebauung, BT-Drs. 19/11086. Wesentliche Unterschiede des Gesetzes zum BMF-Referentenentwurf vom 3.4.2019: – Geschäftsgrundstücke etc. sollen nun generell nach dem Sachwertverfahren bewertet werden (§ 250 Abs. 3 BewG-E). – Der Großstadtzuschlag von 10 % bei hohen Bodenrichtwerten ist entfallen.

In diesem Beitrag werden das Sachwertverfahren (§§ 258 ff. BewG-E) – wie auch die Grundsteuerbewertung von land- und forstwirtschaftlichem Vermögen (§§ 232 ff. BewG-E) – nicht weiter betrachtet.

1. Grundsteuerwert

a) Unbebaute Grundstücke

Grundsteuerwert für unbebaute Grundstücke (§ 247 BewG-E)

$$= \text{Grundstücksfläche} * \text{Bodenrichtwert} \quad (1)$$

b) Bebaute Grundstücke

Für das Ertragswertverfahren gilt (§ 252 BewG-E):

Grundsteuerwert (§ 252 BewG-E)

$$= \text{kapitalisierter Reinertrag} (\S 253 \text{ Abs. 2 BewG-E})$$

$$+ \text{abgezinster Bodenwert} (\S 257 \text{ BewG-E}) \quad (2)$$

$$\text{Grundsteuerwert ist mindestens 75\% des Bodenwerts} (\S 251 \text{ BewG-E}). \quad (3)$$

2. Kapitalisierter Reinertrag (§ 253 Abs. 2 BewG-E)

Kapitalisierter Reinertrag (§ 253 Abs. 2 BewG-E)

$$= \text{Reinertrag} (\S 253 \text{ Abs. 2 BewG-E}) * \text{Vervielfältiger} \\ (\S 253 \text{ Abs. 2, Anlage 37 BewG-E}). \quad (4)$$

Reinertrag

$$= \text{Rohertrag des Grundstücks} (\S 254 \text{ BewG-E})$$

$$- \text{Bewirtschaftungskosten} (\S 255 \text{ BewG-E}) \quad (5)$$

a) Rohertrag des Grundstücks

(1) Wohngrundstücke

Für Wohngrundstücke wird der Rohertrag bestimmt durch pauschale Nettokaltmieten, die gesetzlich festgelegt werden (§ 254, Anlage 39/I BewG-E) in Abhängigkeit von Bundesland, Gebäudeart (Einfamilienhaus, Zweifamilienhaus, Mietwohngrundstück), Wohnfläche (bis 60 m², 60 bis 100 m², über 100 m²) und Baujahr (bis 1948, bis 1978, bis 1990, bis 2000, ab 2001).

Die Werte für die pauschale Nettokaltmiete variieren zwischen monatlich 5,03 €/m² (Sachsen-Anhalt, Zweifamilienhaus, Wohnfläche größer 100 m², Baujahr vor 1948) und 9,49 €/m² (Bayern, Wohnung, Wohnfläche kleiner 60 m², Baujahr nach 2001), zzgl. 35 € für Garage/Tiefgaragenstellplatz.

Zudem müssen Ab- und Zuschläge in Abhängigkeit von der für jede Gemeinde einheitlich festgelegten Mietniveaustufe berücksichtigt werden, z. B. bei Mietniveaustufe 1 ein Abschlag von 22,5%, bei Mietniveaustufe 6 ein Zuschlag von 32,5% (§ 254, Anlage 39/II BewG-E).

Beispiel zur Bestimmung des Rohertrags:

Einfamilienhaus in Wiesbaden, Baujahr 1996, Wohnfläche 200 m², 1 Einzelgarage

Rohertrag

$$= [\text{Nettokaltmiete für diesen Gebäudetyp in Hessen pauschal } 5,97 \text{ €/m}^2 * 200 \text{ m}^2 \\ + 32,5\% \text{ Zuschlag (Wiesbaden hat Mietniveaustufe 6)} + 35 \text{ € für Garage}]$$

$$* 12 \text{ Monate} = 19405 \text{ €/a}$$

(2) Geschäftsgrundstücke (z.B. Büro, Gewerbe)

Geschäftsgrundstücke etc. werden nun generell nach dem Sachwertverfahren bewertet (§ 250 Abs. 3 BewG-E).

Flächen in Wohngrundstücken (§ 249 Abs. 1 S. 1 bis 4.), „die zu anderen als Wohnzwecken genutzt werden, gelten als Wohnfläche. Für geschäftlich in Mietwohngrundstücken genutzte Flächen ist die für

Wohnungen mit einer Fläche unter 60 m² geltende monatliche Nettokaltmiete in €/m² Nutzfläche (ohne Zubehörräume) anzusetzen. Bei Ein- und Zweifamilienhäusern sind diese Flächen zu der jeweiligen Wohnfläche zu addieren“ (§ 254, Anlage 39/I, BewG-E, S. 74).

b) Bewirtschaftungskosten

Die Bewirtschaftungskosten sind, ähnlich wie die Nettokaltmieten bei Wohngrundstücken, pauschal in Abhängigkeit von der Restnutzungsdauer (4 Altersklassen) und der Grundstücksart (5 Typen) anzusetzen (§ 255, Anlage 40 BewG-E).

Die Werte für die pauschalen Bewirtschaftungskosten variieren zwischen 18% des Rohertrags bei Ein- und Zweifamilienhäusern sowie Geschäftsgrundstücken mit einer Restnutzungsdauer von über 60 Jahren und 31% bei Eigentumswohnungen mit Restnutzungsdauern bis zu 20 Jahren.

c) Vervielfältiger

Der Vervielfältiger ergibt sich in Abhängigkeit von der Restnutzungsdauer und dem Liegenschaftszinssatz (§ 253 Abs. 2, Anlage 37 BewG-E). Die Werte für den Vervielfältiger variieren beim minimal anzusetzenden Liegenschaftszinssatz von 1,5%/a zwischen 0,985 bei einer Restnutzungsdauer von 1 Jahr und 46,41 bei einer Restnutzungsdauer von 80 Jahren. Beim maximal anzusetzenden Liegenschaftszinssatz von 6,0%/a variieren sie zwischen 0,94 bei einer Restnutzungsdauer von 1 Jahr und 16,51 bei einer Restnutzungsdauer von 80 Jahren.

(1) Restnutzungsdauer

Die Restnutzungsdauer ergibt sich als Unterschiedsbetrag zwischen der wirtschaftlichen Gesamtnutzungsdauer und dem Alter des Gebäudes am Bewertungsstichtag (§ 253 Abs. 2 BewG-E).

Die wirtschaftliche Gesamtnutzungsdauer ist pauschal festgelegt auf 80 Jahre für Wohngebäude und auf 30 bis 80 Jahre für sonstige Gebäude je nach Gebäudeart (§ 253 Abs. 2, Anlage 38 BewG-E). „Sind nach der Bezugsfertigkeit des Gebäudes Veränderungen eingetreten, die die wirtschaftliche Gesamtnutzungsdauer des Gebäudes wesentlich verlängert haben, ist von einer der Verlängerung entsprechenden Restnutzungsdauer auszugehen. Die Restnutzungsdauer eines noch nutzbaren Gebäudes beträgt mindestens 30% der wirtschaftlichen Gesamtnutzungsdauer“ (§ 253 Abs. 2 BewG-E), für Wohngebäude also mindestens 24 Jahre.

(2) Liegenschaftszinssatz: ein Wolf im Schafspelz

Der Liegenschaftszinssatz gibt die Renditeerwartungen für die jeweilige Grundstücksart an, die für die Grundsteuer typisierend und pauschalierend vorgegeben werden⁸ (§ 256 BewG-E):

– 2,5%/a⁹ für Ein- und Zweifamilienhäuser abzgl. 0,1 Prozentpunkte für jede volle 100 €, die der Bodenrichtwert den Betrag von 500 €/m² übersteigt, mindestens aber 1,5%/a. Hierbei spielt es keine Rolle, ob das Haus durch den Eigentümer selbstgenutzt oder vermietet wird;

⁸ Laut Gesetzentwurf werden „grundstücksartbezogen marktübliche Liegenschaftszinssätze gesetzlich normiert“ (Begründung zu § 256 BewG-E). Der Liegenschaftszinssatz wird normalerweise nach § 193 Abs. 5 S. 2 Nr. 1 BauGB von Gutachterausschüssen basierend auf den erzielten Kaufpreisen und modellhaften Gewinnrechnungen nach detaillierten Gebäudemerkmalen differenziert errechnet, um die Markterwartungen zu erfassen. S. z. B. für Berlin: <https://www.berlin.de/gutachterausschuss/marktinformationen/daten-zur-wertermittlung/artikel.174905.php> (Abruf: 15.7.2019).

⁹ In § 256 BewG-E mit „Prozent“ bezeichnet, aber Zinssätze sind zeitraumbezogen, also muss es Prozent pro Jahr heißen, im Folgenden kurz mit %/a bezeichnet.

- 3,0%/a für Eigentumswohnungen (also für Wohnungen in einem in „Wohnungseigentum“ aufgeteiltem Haus) abzgl. 0,1 Prozentpunkte für jede volle 100 €, die der Bodenrichtwert den Betrag von 2000 €/m² übersteigt, mindestens aber 2,0%/a. Hierbei spielt es keine Rolle, ob die Wohnung durch den Eigentümer selbstgenutzt oder vermietet wird;
 - 4,0%/a für Mietwohnungsgrundstücke (also Mietshäuser, die nicht in Eigentumswohnungen aufgeteilt sind (§ 249 Abs. 4 BewG-E)) mit bis zu 6 Wohnungen. Hierbei spielt es keine Rolle, ob eine oder mehrere Wohnungen durch den Eigentümer selbstgenutzt werden;
 - 4,5%/a für Mietwohnungsgrundstücke mit mehr als 6 Wohnungen. Der im ersten Moment unscheinbare Liegenschaftszinssatz ist von größter Bedeutung für den kapitalisierten Reinertrag des Gebäudes. Je höher der Liegenschaftszinssatz ist, desto niedriger ist der Vervielfältiger, mit dem der Reinertrag multipliziert wird (Anlage 37 BewG-E). Ein ähnliches Ergebnis entsteht beim Bodenwert über den anschließend erläuterten Abzinsungsfaktor.
- Der Liegenschaftszins wird bei Ein- und Zweifamilienhäusern und bei Eigentumswohnungen nach Lage differenziert, wodurch eine gute Lage durch den niedrigeren Liegenschaftszins und deshalb höheren Vervielfältiger höher bewertet wird, und zwar zusätzlich zum ohnehin in diesem Fall höheren Bodenwert. Wohnungen in nicht aufgeteilten Mietshäusern und Geschäftsgrundstücke werden hingegen generell niedriger und ohne Zuschlag für besonders gute Lagen besteuert.

Beispiel:

Bei einem neu gebauten Einfamilienhaus mit einem Bodenwert von über 1.500 €/m² (Liegenschaftszinssatz 1,5%/a) beträgt der Vervielfältiger 46,41, bei einer neu gebauten Wohnung in einem Mietwohnungsgrundstück mit mehr als 6 Wohnungen (Liegenschaftszinssatz 4,5%/a) beträgt der Vervielfältiger hingegen mit 21,57 weniger als die Hälfte.

Damit ist in diesem Beispiel trotz gleicher Wohnfläche (und unabhängig von der Grundstücksgröße) der ertragsbezogene Grundsteuerwert der Wohnung nur knapp halb so groß wie beim Einfamilienhaus.

3. Abgezinsten Bodenwert (§ 257 BewG-E)

Abgezinsten Bodenwert (§ 257 BewG-E) = Bodenwert * Abzinsungsfaktor (6)

a) Bodenwert

Bodenwert = Bodenrichtwert * Fläche (§ 247 BewG-E) (7)

Bei Ein- und Zweifamilienhäusern sind zur Bestimmung des Bodenwerts Korrekturfaktoren zu berücksichtigen (Anlage 36 BewG-E). Z.B. wird der Bodenwert für Grundstücke mit weniger als 250 m² um 24 % erhöht, mit mehr als 2000 m² um 36 % vermindert.

Dies wird durch typischerweise auftretende Wertunterschiede in Abhängigkeit von der Grundstücksgröße begründet.

b) Abzinsungsfaktor

Der Abzinsungsfaktor ergibt sich in Abhängigkeit von der Restnutzungsdauer (§ 253 Abs. 2 BewG-E) und dem Liegenschaftszinssatz (§ 256 BewG-E, Anlage 41 BewG-E).

Je höher der Liegenschaftszinssatz ist, desto niedriger ist der Abzinsungsfaktor (§ 257, Anlage 37 BewG-E), mit dem der Bodenwert multipliziert wird.

Dem Konzept des Abzinsungsfaktors liegt die Idee zugrunde, dass der Ertrag des Bodens während der Restnutzungsdauer schon durch die

Nettokaltniete berücksichtigt wird, sodass zur Vermeidung einer doppelten Berücksichtigung des Bodenwerts nur der Barwert des Bodens nach Ablauf der Restnutzungsdauer berücksichtigt werden darf. Dabei wird angenommen, dass der Bodenwert im Zeitablauf konstant bleibt.

Der Abzinsungsfaktor ist in Abhängigkeit von Restnutzungsdauer und Liegenschaftszins festgelegt und schwankt zwischen 0,9825 (Restnutzungsdauer 1 Jahr, Liegenschaftszinssatz 1,5%/a) und 0,0029 (Restnutzungsdauer 100 Jahre, Liegenschaftszinssatz 6%/a).

Durch den höheren Liegenschaftszinssatz für Wohnungen in nicht aufgeteilten Mietshäusern und für Gewerbeimmobilien ist der Abzinsungsfaktor niedriger, der abgezinsten Bodenwert dieser Objekte wird also im Vergleich zu Einfamilienhäusern und Eigentumswohnungen bei gleicher Größe und Bodenrichtwert deutlich niedriger angesetzt.

Beispiel:

Bei einem neu gebauten Einfamilienhaus mit einem Bodenwert von über 1.500 €/m² (Liegenschaftszinssatz 1,5%/a) beträgt der Abzinsungsfaktor 0,3039, bei einer neu gebauten Wohnung in einem Mietwohnungsgrundstück mit mehr als 6 Wohnungen (Liegenschaftszinssatz 4,5%/a) beträgt der Abzinsungsfaktor hingegen mit 0,0296 nur rund ein Zehntel.

Damit ist in diesem Beispiel trotz gleicher Grundstücksfläche (und unabhängig von der Wohnfläche) der bodenbezogene Grundsteuerwert der Wohnung nur weniger als ein Zehntel so groß wie beim Einfamilienhaus.

4. Grundsteuer

Grundsteuer = Grundsteuerwert * Steuermesszahl * gemeindlicher Hebesatz (8)

a) Steuermessbetrag

Steuermessbetrag (§ 13 GrStG) = Grundsteuerwert * Steuermesszahl (9)

Die Steuermesszahl soll zukünftig einheitlich 0,34 vom Tausend (§ 15 Abs. 1 GrStG-E) betragen, knapp ein Zehntel der aktuellen Steuermesszahl von 3,5 vom Tausend (§ 15 Abs. 1 GrStG).

Derzeit wird bei Einfamilienhäusern die Grundsteuer messzahl um bis zu einem Viertel reduziert,¹⁰ bei Zweifamilienhäusern um gut ein Zehntel.¹¹ Zukünftig soll (stattdessen) die Steuermesszahl für Wohnungen mit Förderzusage nach dem Wohnungsförderungsprogramm um ein Viertel verringert werden.

Eine Länderkompetenz für die Festlegung der Steuermesszahl ist im Gegensatz zum Kompromissmodell der 14 Länder aus 2016 nicht vorgesehen.

b) Gemeindlicher Hebesatz

Der Hebesatz wird von jeder Gemeinde nach eigenem Ermessen festgelegt (§ 25 GrStG). Er beträgt z.B. in Ingelheim (Böhringer!) nur 80 %, in Wiesbaden 475 % und in Berlin 810 %, zehnmal so hoch wie in Ingelheim und doppelt so hoch wie in Wiesbaden.

10 2,6 statt 3,5 vom Tausend für die ersten 38 346,89 € des Einheitswerts.

11 3,1 statt 3,5 vom Tausend.

Tabelle 1: Grundsteuer für ein Einfamilienhaus in Wiesbaden mit einer Wohnfläche von 150 m²

	(1.1)	(1.2)	(2.1)	(2.2)	(3.1)	(3.2)	(4.1)	(4.2)
(1) Varianten für Wohnfläche, Grundstücksgröße, Bodenrichtwert, Alter								
(1.1) Wohnfläche [m ²]	150	150	150	150	150	150	150	150
(1.2) Grundstücksgröße [m ²]	200	200	200	200	1.000	1.000	1.000	1.000
(1.3) Bodenrichtwert [€/m ²]	300	300	1.500	1.500	300	300	1.500	1.500
(1.4) Alter [Jahre]	Neubau	≥56	Neubau	≥56	Neubau	≥56	Neubau	≥56
(2) Grundsteuerwert [€]	429.385	228.555	677.603	470.170	454.018	326.750	947.466	1.091.326
(3) Grundsteuer [€/a]	693	369	1.094	759	733	528	1.530	1.762

Tabelle 2: Grundsteuer für eine Wohnung in Wiesbaden mit einer Wohnfläche von 150 m² in einem nicht aufgeteilten Haus mit mehr als 6 Wohnungen

	(1.1)	(1.2)	(2.1)	(2.2)	(3.1)	(3.2)	(4.1)	(4.2)
(1) Varianten für Wohnfläche, Grundstücksgröße, Bodenrichtwert, Alter								
(1.1) Wohnfläche [m ²]	150	150	150	150	150	150	150	150
(1.2) Grundstücksgröße [m ²]	50	50	50	50	200	200	200	200
(1.3) Bodenrichtwert [€/m ²]	300	300	1.500	1.500	300	300	1.500	1.500
(1.4) Alter [Jahre]	Neubau	≥56	Neubau	≥56	Neubau	≥56	Neubau	≥56
(2) Grundsteuerwert [€]	293.466	287.991	295.242	308.853	294.798	303.638	301.902	387.086
(3) Grundsteuer [€/a]	474	465	477	499	476	490	488	625

Tabelle 3: Grundsteuer für eine Wohnung in Wiesbaden mit einer Wohnfläche von 50 m², Eigentumswohnung gegenüber Wohnung in einem nicht aufgeteilten Haus

	(1.1)	(1.2)	(2.1)	(2.2)	(3.1)	(3.2)	(4.1)	(4.2)
(1) Varianten für Wohnfläche, Grundstücksgröße, Bodenrichtwert, Alter								
(1.1) Wohnfläche [m ²]	50	50	50	50	50	50	50	50
(1.2) Grundstücksgröße [m ²]	20	20	20	20	50	50	50	50
(1.3) Bodenrichtwert [€/m ²]	300	300	1.500	1.500	300	300	1.500	1.500
(1.4) Alter [Jahre]	Neubau	≥56	Neubau	≥56	Neubau	≥56	Neubau	≥56
(2) Eigentumswohnung								
(2.1) Grundsteuerwert [€]	151.048	76.195	153.304	88.000	151.894	80.622	157.534	110.136
(2.2) Grundsteuer [€/a]	244	123	248	142	245	130	254	178
(3) Wohnung in einem nicht aufgeteilten Haus mit mehr als 6 Wohnungen								
(3.1) Grundsteuerwert [€]	118.773	71.411	119.483	79.755	119.039	74.540	120.815	95.402
(3.2) Grundsteuer [€/a]	192	115	193	129	192	120	195	154
(4) Eigentumswohnung im Verhältnis zur Wohnung im nicht aufgeteilten Haus								
(4.1) Grundsteuerwert [€]	127%	107%	128%	110%	128%	108%	130%	115%
(4.2) Grundsteuer [€/a]	127%	107%	128%	110%	128%	108%	130%	115%

III. Beispiele für die zukünftige Grundsteuer in Wiesbaden laut BMF-Modell

Wie erläutert, wird der Grundsteuerwert im üblicherweise angewandten Ertragswertverfahren wie folgt bestimmt (§ 252 BewG-E):

$$\text{Grundsteuerwert} = \text{Wohnfläche [m}^2\text{]} * \text{Reinertrag [€/m}^2\text{]} * \text{Vervielfältiger} + \text{Grundstücksfläche [m}^2\text{]} * \text{Bodenwert [€/m}^2\text{]} * \text{Abzinsungsfaktor} \quad (10)$$

Vervielfältiger und Abzinsungsfaktor werden dabei in Abhängigkeit unterschiedlichster Parameter bestimmt.

1. Einfamilienhaus und gleich große Wohnung in Wiesbaden

Tab. 1 zeigt die Grundsteuer für ein Einfamilienhaus in Wiesbaden mit einer Wohnfläche von 150 m² in Abhängigkeit von folgenden Parametern:

- Anteilige Grundstücksgröße 200 m², alternativ 1000 m².
 - Bodenrichtwert 300 €/m², alternativ 1.500 €/m².
 - Neubau (Alter 0 Jahre), Altbau (Alter ≥ 56 Jahre¹²).
- Bei einer Wohnfläche von jeweils 150 m² beträgt die Grundsteuer bei einem Neubau auf kleinem Grundstück mit niedrigem Bodenwert 693 €/a (Sp. 1.1), hingegen bei einem Neubau auf großem Grundstück und hohem Bodenwert 1.530 €/a (Sp. 4.1), also gut 2-mal so viel.¹³

Die Grundsteuer ist in den meisten Fällen bei einem Altbau deutlich niedriger als bei einem Neubau. Nur bei einem Altbau auf großem Grundstück mit hohem Bodenrichtwert ist die Grundsteuer höher als bei einem vergleichbaren Neubau (Sp. 4.2 versus Sp. 4.1). Bei Altbauten gehen nämlich rund 70%¹⁴ des Bodenwerts in den Grundsteuerwert ein, bei Neubauten hingegen nur rund 30%, was bei Altbauten zu einem deutlich höheren Grundsteuerwert bei einem relativ großen und teuren Grundstück führt.

Tab. 2 zeigt Grundsteuerwerte für eine Wohnung in Wiesbaden in einem nicht aufgeteilten Haus mit mehr als 6 Wohnungen, zum einen für eine anteilige Grundstücksgröße von 50 m², zum anderen von 200 m² wie in Tab. 1, Sp. (1.1) bis (2.2).

Die Grundsteuer beträgt bei einer Wohnfläche von wiederum jeweils 150 m² für alle Varianten, also unabhängig von Bodenrichtwert und Grundstücksgröße, zwischen 465 €/a und 499 €/a. Nur beim Altbau mit relativ großem und teurem Grundstück¹⁵ ist die Grundsteuer mit 625 €/a (Sp. 4.2) etwas höher. Bei Neubauten gehen nämlich hier nur rund 3%¹⁶ des Bodenwerts in den Grundsteuerwert ein, bei Altbauten hingegen mit rund 35% das gut 11-Fache, was bei dem in diesem Fall relativ großen und teuren Grundstück zu einem deutlich höheren Grundsteuerwert bei einem Altbau führt.

2. Eigentumswohnung und gleich große Wohnung in einem nicht aufgeteilten Haus in Wiesbaden

In Tab. 3¹⁷ sind einige Beispiele für eine Wohnung in Wiesbaden mit einer Wohnfläche von 50 m² dargestellt.

Die Grundsteuer beträgt bei einer Eigentumswohnung für alle Neubauvarianten rund 250 €/a (Z. 2.2, Sp. 1.1 bis 4.1), hingegen für eine

12 Baujahr des Gebäudes 1949 bis 1978 laut Anlage 39, BewG-E, S. 72.
 13 In den Innenstadtlagen der großen Städte werden teilweise noch sehr viel höhere Bodenrichtwerte bis über 10 000 €/m² erreicht.
 14 S. Tab. A1, Z. (3.3) im Anhang (abrufbar unter BBL2019-1754-1): Der Abzinsungsfaktor für den Bodenwert beträgt beim Altbau 0,6995, weshalb beim Neubau 69,95% des Bodenwerts in den Grundsteuerwert eingehen, hingegen nur 0,3039 beim Neubau, weshalb beim Neubau nur 30,39% des Bodenwerts in den Grundsteuerwert eingehen. Wie beim Abzinsungsfaktor schon erläutert, wird zur Vermeidung einer doppelten Berücksichtigung des Bodenwerts nur der Barwert des Bodens nach Ablauf der Restnutzungsdauer berücksichtigt.
 15 Tab. 2, Sp. (2.2).
 16 Der Abzinsungsfaktor für den Bodenwert beträgt beim Neubau 0,0296, weshalb hier nur 2,96% des Bodenwerts in den Grundsteuerwert eingehen, hingegen beim Altbau 0,3477, weshalb beim Altbau 34,77% des Bodenwerts in den Grundsteuerwert eingehen.
 17 S. hierzu Tab. A3 bis A5 im Anhang (abrufbar unter BBL2019-1754-1).

gleich große Wohnung in einem nicht aufgeteilten Haus mit rund 195 €/a (Z. 3.2, Sp. 1.2 bis 4.2) etwa 55 €/a weniger.

Für die Altbauvarianten variiert die Grundsteuer im Gegensatz dazu erheblich. Für eine Eigentumswohnung liegt sie zwischen 123 €/a (Z. 2.2, Sp. 1.2) und 178 €/a (Z. 2.2, Sp. 4.2), für eine gleich große Wohnung in einem nicht aufgeteilten Haus zwischen 115 €/a (Z. 3.2, Sp. 1.2) und 154 €/a (Z. 3.2, Sp. 4.2).

Woher kommen die Unterschiede?

- Die Grundsteuer ist bei den Neubauvarianten deutlich höher, weil hier wegen der längeren Restnutzungsdauer der Barwert des Reinertrags gut doppelt so hoch¹⁸ ist.
- Bei Neubauten geht der Grundstückswert nur zu weniger als einem Zehntel in den Grundsteuerwert ein,¹⁹ bei Altbauten hingegen bis zur Hälfte, was bei einem relativ großen und teuren Grundstück zu einem deutlich höheren Grundsteuerwert führt.

Bei gleicher Wohnfläche, gleicher anteiliger Grundstücksgröße und gleichem Bodenrichtwert ist die Grundsteuer bei einer Eigentumswohnung wegen des hier niedriger angesetzten Liegenschaftszinssatzes bei einem Neubau gut ein Viertel höher (Z. 4.2, Sp. 1.1 bis 4.1) als bei einer Wohnung in einem nicht aufgeteilten Wohnhaus, bei einem Altbau gut ein Zehntel höher (Z. 4.2, Sp. 1.2 bis 4.2). Dabei spielt es keine Rolle, ob die Wohnung durch den Eigentümer selbstgenutzt oder vermietet ist.

3. Wer zahlt beim BMF-Modell mehr Grundsteuer, wer weniger?

Bei der Grundsteuerreform geht es um die relative Verteilung der Grundsteuerbelastung innerhalb einer Gemeinde. Deshalb spielen nur Unterschiede in den Bewertungsfaktoren innerhalb einer Gemeinde eine Rolle, nicht zwischen einzelnen Gemeinden. Z. B. ist es bei einer wertorientierten Grundsteuer für den Wiesbadener Grundstücksbesitzer völlig unerheblich, dass im benachbarten Taunusstein die Bodenrichtwerte deutlich niedriger sind.

Wenn die Grundsteuerreform – wie angekündigt – aufkommensneutral innerhalb einer Gemeinde sein soll, muss die Gemeinde ihren Grundsteuerhebesatz anpassen. Trotzdem werden einzelne Grundstücksbesitzer dann mehr und andere weniger Grundsteuer zahlen.

– Grundsteuer für große und teure Grundstücke zukünftig höher

Für relativ große Grundstücke muss beim BMF-Modell zukünftig mehr Grundsteuer gezahlt werden, da beim bisherigen Einheitswertverfahren der Bodenwert nur wenig eingeht.²⁰

So würde laut Tab. 1 die Grundsteuer in Wiesbaden für ein neu gebautes Einfamilienhaus bei jeweils gleicher Wohnfläche von 150 m² bei einem großem Grundstück und hohem Bodenwert gut 2-mal (Sp. 4.1 versus 1.1) so hoch sein wie bei einem kleinen Grundstück und niedrigem Bodenwert, hingegen bei einem Altbau knapp 5-mal so hoch (Sp. 4.2 versus 1.2).

– Grundsteuer für eine Eigentumswohnung zukünftig höher als für eine Wohnung in einem nicht aufgeteilten Haus

Bisher wurden Wohnungen in aufgeteilten Häusern („Eigentumswohnung“) und in nicht aufgeteilten Häusern gleich bewertet. Zukünftig muss laut Tab. 3 trotz gleicher Wohnfläche, gleicher anteiliger Grundstücksgröße und gleichem Bodenrichtwert für eine neu gebaute Eigentumswohnung rund ein Viertel mehr Grundsteuer bezahlt werden

als für eine neu gebaute Wohnung in einem nicht aufgeteilten Wohnhaus, bei Altbau-Eigentumswohnungen rund ein Zehntel mehr. Hierbei spielt es keine Rolle, ob die Wohnung durch den Eigentümer selbstgenutzt oder vermietet ist.

– Neubau versus Altbau

Bei Neubauten geht der Grundstückswert sehr viel weniger in den Grundsteuerwert ein als bei Altbauten, was bei Altbauten auf größeren und teureren Grundstücken zu einer im Vergleich zu Neubauten stärkeren Grundsteuerbelastung führt.

– Einfamilienhaus versus Wohnung

Tab. 4²¹ zeigt einen Vergleich der zukünftigen Grundsteuern in Wiesbaden für ein Einfamilienhaus (s. Tab. 1) und eine Wohnung in einem nicht aufgeteilten Haus mit mehr als 6 Wohnungen (s. Tab. 2) mit jeweils gleicher Wohnfläche und gleicher (anteiliger) Grundstücksgröße für unterschiedliche Bodenrichtwerte und unterschiedliches Alter.

Tabelle 4: Vergleich der Grundsteuern für ein Einfamilienhaus und eine Wohnung in Wiesbaden mit jeweils gleicher Wohnfläche und gleicher Grundstücksgröße

	(1.1)	(1.2)	(2.1)	(2.2)
(1) Varianten für Wohnfläche, Grundstücksgröße, Bodenrichtwert, Alter				
(1.1) Wohnfläche [m ²]	150	150	150	150
(1.2) Grundstücksgröße [m ²]	200	200	200	200
(1.3) Bodenrichtwert [€/m ²]	300	300	1.500	1.500
(1.4) Alter [Jahre]	Neubau	≥56	Neubau	≥56
(2) Grundsteuer Einfamilienhaus gegenüber Wohnung	46%	-25%	124%	21%

Für Wohnungen werden im BMF-Modell etwas höhere pauschale Nettokaltmieten angesetzt als für Einfamilienhäuser, wodurch der Grundsteuerwert von Wohnungen etwas erhöht wird. Andererseits haben Wohnungen einen höheren Liegenschaftszins und damit sowohl einen niedrigeren Vervielfältiger für den jährlichen Reinertrag als auch einen niedrigeren Abzinsungsfaktor für den Bodenwert, was den Grundsteuerwert im Vergleich zu den Einfamilienhäusern deutlich reduziert.

Bei gleicher Wohnfläche, Grundstücksgröße²² und Bodenrichtwert müssen deshalb Einfamilienhäuser nach dem BMF-Modell deutlich mehr Grundsteuer bezahlen, bei einem Neubau mit hohem Bodenrichtwert mehr als das Doppelte. Nur bei einem Altbau und niedrigem Bodenrichtwert ist die Grundsteuer beim Einfamilienhaus etwas niedriger.

18 S. Tab. A4 bzw. A5, Z. (2.7) im Anhang (abrufbar unter BBL2019-1754-1).

19 Der Abzinsungsfaktor für den Bodenwert beträgt beim Neubau 0,0940 (Eigentumswohnung, Tab. A4, Z. (3.3) im Anhang) bzw. 0,0296 (Wohnung in einem nicht aufgeteiltem Haus, Tab. A5, Z. (3.3) im Anhang), weshalb hier nur 9,40% bzw. 2,96% des Bodenwerts in den Grundsteuerwert eingehen, hingegen beim Altbau 0,4919 bzw. 0,3477, bei dem also 49,19% bzw. 34,77% des Bodenwerts in den Grundsteuerwert eingehen.

20 Beim grundsätzlich angewendeten Ertragswertverfahren, § 76 Abs. 1 BewG; zudem werden unbebaute, aber voll erschlossene Grundstücke in der Praxis meist nur mit dem Preis für Garten- oder Ackerland bewertet. Nur beim Sachwertverfahren, das laut § 76 Abs. 2 BewG in Ausnahmefällen angewendet wurde, wird der Bodenwert wesentlich berücksichtigt (§ 83 BewG).

21 S. Tab. A7 im Anhang (abrufbar unter BBL2019-1754-1).

22 Wohnungen haben normalerweise eine kleinere anteilige Grundstücksfläche als Einfamilienhäuser.

IV. Vergleich der Grundsteuerbelastung bei unterschiedlichen Grundsteuermodellen

1. Untersuchte Grundsteuermodelle

Alle Modelle bestimmen eine Grundsteuer-Bemessungsgrundlage nach folgender Gleichung, mit jeweils unterschiedlicher Gewichtung und Pauschalierung:

$$\begin{aligned} &\text{Grundsteuer-Bemessungsgrundlage} = \\ &\text{Wohn/Nutzfläche [m}^2\text{]} * \text{Ertrag [€/m}^2\text{]} + \\ &\text{Grundstücksfläche [m}^2\text{]} * \text{Bodenwert [€/m}^2\text{]} \end{aligned} \quad (11)$$

Tab. 5 vergleicht die in den einzelnen Modellen berücksichtigten Parameter.

Tabelle 5: Vergleich der Grundsteuermodelle

	(1) BMF- Modell	(2) Kostenwert- modell	(3) Bodenwert- modell	(4) Flächen- modell
(1) Wohnfläche	x	x		x
(2) Ertrag	x	x		
(3) Grundstücksfläche	x	x	x	x
(4) Bodenwert	x	x	x	

a) BMF-Modell

Das BMF-Modell bestimmt den Ertrag – wie in Kap. II. 2. erläutert – als kapitalisierten Reinertrag und den Bodenwert – wie in Kap. II. 3. erläutert – als abgezinsten Bodenwert. Die Summe wird mit einer einheitlichen Grundsteuermesszahl multipliziert. Die resultierenden Grundsteuern sind für eine Reihe von Beispielen in den Tab. 1 bis 4 dargestellt. Für dieselben Beispiele soll im Folgenden die Grundsteuerbelastung für die anderen in der politischen Diskussion befindlichen Modelle abgeschätzt werden.

b) Kostenwertmodell der 14 Bundesländer

Das bereits ganz zu Beginn erwähnte Kostenwertmodell²³ der 14 Bundesländer bestimmt den Ertrag durch Pauschalherstellungskosten, korrigiert durch einen Altersabschlag. Z.B. werden für unterkellerte Ein- und Zweifamilienhäuser für Baujahre vor 1995 650 €/m² angesetzt,²⁴ 750 €/m² für Baujahre zwischen 1995 und 2004 und 900 €/m² ab 2005. Für Mehrfamilienhäuser werden mit 680 €/m², 780 €/m² und 935 €/m² geringfügig höhere Werte angesetzt. Die genannten Werte werden proportional zum Alter des Hauses gemindert, wobei von einer Nutzungsdauer von 70 Jahren ausgegangen wird, mindestens aber von 21 Jahren. Diese Werte werden für den folgenden Vergleich verwendet. Der Bodenwert wird durch den Bodenrichtwert bestimmt. Eine neue Grundsteuermesszahl sollte erst später festgelegt werden und bleibt deshalb bei den folgenden Berechnungen unberücksichtigt.²⁵

Beim Kostenwertmodell resultiert grundsätzlich eine sehr ähnliche Grundsteuer wie bei einem vereinfachten Sachwertverfahren (§ 258 ff. BewG-E).

c) Bodenwertmodell

Das Bodenwertmodell²⁶ lässt im Gegensatz zum Kostenwertmodell Wohn/Nutzfläche und Ertrag bei der Bestimmung der Grundsteuer unberücksichtigt, vielmehr werden nur Grundstücksfläche und Bodenrichtwert berücksichtigt.

d) Flächenmodell von Bayern und Hamburg

Das Flächenmodell sieht eine wertunabhängige Grundsteuer nach dem Äquivalenzprinzip vor. Ertrag und Bodenwert bleiben bei der Bestimmung der Grundsteuer unberücksichtigt. Die für Wohnzwecke genutzten Gebäudeflächen werden mit einer Äquivalenzzahl von 0,20 €/m² multipliziert, nicht für Wohnzwecke genutzte Gebäudeflächen mit 0,40 €/m², die Grundstücksfläche mit 0,02 €/m².

2. Grundsteuerbelastung bei unterschiedlichen Grundsteuermodellen

Für die im vorstehenden Abschnitt III. gezeigten Beispielfälle soll nun die bei den einzelnen Grundsteuermodellen resultierende Grundsteuer bestimmt werden. Die Berechnung der Grundsteuer laut Kostenwertmodell, Bodenwertmodell und reinem Flächenmodell ist wegen der Einfachheit dieser Modelle leicht.

Für das BMF-Modell laut Referentenentwurf wurde die Grundsteuer für Wiesbaden für jeweils 8 Kombinationen aus Grundstücksgröße, Bodenrichtwert und Alter berechnet, und zwar für ein Einfamilienhaus mit 150 m² Wohnfläche, für eine Wohnung in einem nicht aufgeteilten Wohnhaus mit 50 m² Wohnfläche, alternativ mit 150 m² Wohnfläche und für eine Eigentumswohnung mit 50 m² Wohnfläche. Insgesamt sind das 32 Beispielfälle. Durch geeignete Normierung²⁷ wird sichergestellt, dass die Summe des Grundsteueraufkommens aus den 32 Beispielfällen in allen Modellen gleich hoch ist. Damit erhält man einen ganz guten Eindruck²⁸ von den relativen Belastungswirkungen der einzelnen Modelle.

Die letztlich zu zahlende Grundsteuer hängt vom Umfang der Anpassung des Hebesatzes ab.²⁹ Für einen ersten Eindruck wird später in Tab. 8 ein Vergleich der derzeitigen mit der zukünftigen Grundsteuer für drei Beispielimmobilien in Wiesbaden gezeigt.

a) Einfamilienhaus

Tab. 6 auf S. 1757 zeigt einen Vergleich der Grundsteuer bei den einzelnen Modellen für ein Einfamilienhaus in Wiesbaden.

– Neubau eines Einfamilienhauses mit 150 m² Wohnfläche:

– Bei einem kleinem Grundstück mit niedrigem Bodenrichtwert beträgt die Grundsteuer beim BMF-Modell 693 €/a (Sp. 1.1). Beim Kostenwertmodell ist die Grundsteuer um 46 % niedriger, beim Bodenwertmodell um 78 % niedriger und beim Flächenmodell um 8 % niedriger als beim BMF-Modell.

– Hingegen beträgt die Grundsteuer bei einem großem Grundstück mit hohem Bodenrichtwert beim BMF-Modell 1.530 €/a (Sp. 4.1). Beim Kostenwertmodell ist die Grundsteuer um 103 % höher, also rund doppelt so hoch, beim Bodenwertmodell um 145 % höher (al-

23 Deutscher Bundesrat, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bewertungsgesetzes. BR-Drs. 515/16 (Beschluss) vom 4.11.2016.

24 Gesetzentwurf des Bundesrates vom 4.11.2016, Anlage 36.

25 Gesetzentwurf des Bundesrates vom 4.11.2016, Entschließung.

26 Grundsteuer: Zeitgemäß! Ein bundesweiter Aufruf zur Grundsteuerreform, 2018, abrufbar unter <http://www.grundsteuerreform.net> (Abruf: 15.7.2018). Kempny/Löhr, Zur Grundsteuerreform – Grundzüge eines Bodenwertsteuergesetzes, DStR 2019, 537 ff.

27 Für die 32 Beispielfälle wird im ersten Schritt die Summe der Grundsteuern für jedes der 4 Grundsteuermodelle bestimmt. Daraus lässt sich z.B. für das Kostenwertmodell ein Normierungsfaktor bestimmen, nämlich: Summe der Grundsteuern laut BMF-Modell dividiert durch Summe der Grundsteuern laut Kostenwertmodell. Durch Multiplikation aller für die 32 Beispielfälle laut Kostenwertmodell bestimmten Grundsteuern mit diesem Normierungsfaktor ist sichergestellt, dass die Summe der so normierten Grundsteuern laut Kostenwertmodell genauso groß wird wie die Summe der Grundsteuern laut BMF-Modell. Genauso werden auch für das Bodenwertmodell und das reine Flächenmodell Normierungsfaktoren und normierte Grundsteuern bestimmt.

28 Für statistisch belastbare Ergebnisse bräuchte man eine repräsentative Stichprobe von mindestens einigen Hundert realen Fällen aus Wiesbaden.

29 Für eine aufkommensneutrale Grundsteuerreform ist eine Anpassung des örtlichen Hebesatzes erforderlich, die in den einzelnen Modellen unterschiedlich ist.

Tabelle 6: Grundsteuer für ein Einfamilienhaus mit 150 m² Wohnfläche in Wiesbaden für unterschiedliche Grundsteuermodelle

	(1.1)	(1.2)	(2.1)	(2.2)	(3.1)	(3.2)	(4.1)	(4.2)
(1) Varianten für Wohnfläche, Grundstücksgröße, Bodenrichtwert, Alter								
(1.1) Wohnfläche [m ²]	150	150	150	150	150	150	150	150
(1.2) Grundstücksgröße [m ²]	200	200	200	200	1.000	1.000	1.000	1.000
(1.3) Bodenrichtwert [€/m ²]	300	300	1.500	1.500	300	300	1.500	1.500
(1.4) Alter [Jahre]	Neubau	≥56	Neubau	≥56	Neubau	≥56	Neubau	≥56
(2) Grundsteuer								
(2.1) BMF-Modell [€/a]	693	369	1.094	759	733	528	1.530	1.762
(2.2) Kostenwertmodell [€/a]	371	170	828	627	828	627	3.113	2.912
(2.2a) gegenüber BMF-Modell	-46%	-54%	-24%	-17%	13%	19%	103%	65%
(2.3) Bodenwertmodell [€/a]	150	150	750	750	750	750	3.752	3.752
(2.3a) gegenüber BMF-Modell	-78%	-59%	-31%	-1%	2%	42%	145%	113%
(2.4) Flächenmodell [€/a]	635	635	635	635	933	933	933	933
(2.4a) gegenüber BMF-Modell	-8%	72%	-42%	-16%	27%	77%	-39%	-47%

Tabelle 7: Grundsteuer für eine Wohnung mit 150 m² Wohnfläche in einem nicht aufgeteilten Haus in Wiesbaden für unterschiedliche Grundsteuermodelle (Bodenrichtwert 300 €/m² bzw. 1.500 €/m²)

	(1.1)	(1.2)	(2.1)	(2.2)	(3.1)	(3.2)	(4.1)	(4.2)
(1) Varianten für Wohnfläche, Grundstücksgröße, Bodenrichtwert, Alter								
(1.1) Wohnfläche [m ²]	150	150	150	150	150	150	150	150
(1.2) Grundstücksgröße [m ²]	50	50	50	50	200	200	200	200
(1.3) Bodenrichtwert [€/m ²]	300	300	1.500	1.500	300	300	1.500	1.500
(1.4) Alter [Jahre]	Neubau	≥56	Neubau	≥56	Neubau	≥56	Neubau	≥56
(2) Grundsteuer								
(2.1) BMF-Modell [€/a]	474	465	477	499	476	490	488	625
(2.2) Kostenwertmodell [€/a]	296	87	410	201	381	173	838	629
(2.2a) gegenüber BMF-Modell	-38%	-81%	-14%	-60%	-20%	-65%	72%	1%
(2.3) Bodenwertmodell [€/a]	38	38	188	188	150	150	750	750
(2.3a) gegenüber BMF-Modell	-92%	-92%	-61%	-62%	-68%	-69%	54%	20%
(2.4) Flächenmodell [€/a]	579	579	579	579	635	635	635	635
(2.4a) gegenüber BMF-Modell	22%	24%	21%	16%	33%	29%	30%	2%

so weit mehr als doppelt so hoch), beim Flächenmodell hingegen um 39% niedriger als beim BMF-Modell.

– Altbau eines Einfamilienhauses mit 150 m² Wohnfläche:

– Bei einem kleinem Grundstück mit niedrigem Bodenrichtwert beträgt die Grundsteuer beim BMF-Modell 369 €/a (Sp. 1.2). Beim Kostenwertmodell ist die Grundsteuer um 54% niedriger, beim Bodenwertmodell um 59% niedriger, beim Flächenmodell um 72% höher als beim BMF-Modell.

– Hingegen beträgt die Grundsteuer bei einem großem Grundstück mit hohem Bodenrichtwert beim BMF-Modell 1.762 €/a (Sp. 4.2). Beim Kostenwertmodell ist die Grundsteuer nun um 65% höher, beim Bodenwertmodell um 113% höher (also gut doppelt so hoch), hingegen beim Flächenmodell um 47% niedriger als beim BMF-Modell.

b) Wohnung

Beim BMF-Modell ist relevant, ob die betrachtete Wohnung in einem aufgeteilten Haus (Eigentumswohnung) oder in einem nicht aufgeteilten Haus³⁰ liegt. Die Unterschiede wurden schon in Tab. 3 gezeigt. Bei den anderen 3 Modellen ist dieser Umstand irrelevant.

Tab. 7 gibt einen Vergleich der Grundsteuer für eine Wohnung mit 150 m² Wohnfläche in einem nicht aufgeteilten Haus in Wiesbaden

bei dichter Bebauung für unterschiedliche Grundstücksgrößen und Bodenrichtwerte von 300 €/m² sowie alternativ 1.500 €/m².

– Neubau einer Wohnung mit 150 m² Wohnfläche:

– Bei einem kleinen Grundstück mit niedrigem Bodenrichtwert beträgt die Grundsteuer beim BMF-Modell 474 €/a (Sp. 1.1). Beim Kostenwertmodell ist die Grundsteuer um 38% niedriger, beim Bodenwertmodell um 92% niedriger, hingegen beim Flächenmodell um 22% höher als beim BMF-Modell.

– Bei einem großen Grundstück mit hohem Bodenrichtwert beträgt die Grundsteuer beim BMF-Modell 488 €/a (Sp. 4.1). Beim Kostenwertmodell ist die Grundsteuer nun um 72% höher, beim Bodenwertmodell um 54% höher und beim Flächenmodell um 30% höher als beim BMF-Modell.

– Altbau einer Wohnung mit 150 m² Wohnfläche:

– Bei einem kleinen Grundstück mit niedrigem Bodenrichtwert beträgt die Grundsteuer beim BMF-Modell 465 €/a (Sp. 1.2). Beim Kostenwertmodell ist die Grundsteuer um 81% niedriger, beim Bodenwertmodell um 92% niedriger, hingegen beim Flächenmodell um 24% höher als beim BMF-Modell.

– Bei einem großen Grundstück mit hohem Bodenrichtwert beträgt die Grundsteuer beim BMF-Modell 488 €/a (Sp. 4.2). Beim Kostenwertmodell und beim Flächenmodell ist die Grundsteuer fast genauso hoch, beim Bodenwertmodell um 20% höher.

Bei sehr viel höheren Bodenrichtwerten, wie sie in bevorzugten Lagen in Großstädten³¹ mittlerweile üblich sind, wird beim BMF-Modell der Grundsteuerwert ausschließlich durch 75% des Bodenwerts bestimmt.

c) Haus vs. Wohnung

Die geringste Differenz zwischen Haus und Wohnung ergibt sich aus dem Flächenmodell. Wegen der normalerweise geringeren anteiligen Grundstücksgröße bevorzugt das Bodenwertmodell Wohnungen am stärksten. Beim Kostenwertmodell und beim BMF-Modell (s. Tab. 4) sind Wohnungen in den meisten Fällen ebenfalls günstiger als Häuser, aber nicht im gleichen Ausmaß wie beim Bodenwertmodell.

3. Veränderung zum Status quo

Ein verlässlicher Vergleich der verschiedenen Modelle mit dem Status quo ist nicht möglich, weil weder das BMF noch die Finanzministerien der Länder bisher Daten über die derzeitigen Grundsteuerwerte einzelner Objekte veröffentlicht haben.³²

30 Die Berechnung erfolgt in Tab. 7 wie in Tab. 2 für ein nicht aufgeteiltes Haus mit mehr als 6 Wohnungen.

31 Z. B. in Berlin, Friedrichshain-Kreuzberg 3.300 €/m² bis 5.000 €/m², in Berlin, Prenzlauer Berg, Kollwitzstraße („BioHipster“ in Zentrumsnähe) 6.500 €/m², einzelne Lagen an der Spree 10.000 €/m².

32 Zu einer beispielhaften Berechnung für einige Objekte s. z. B. Bund der Steuerzahler, Der Steuerzahler, 6/2019, 12 ff. Allerdings wird in dieser Untersuchung der örtliche Hebesatz für jeden einzelnen Steuerpflichtigen so verändert, dass für jeden Steuerpflichtigen die Grundsteuer unverändert bleibt. Das mag erste Einblicke geben, ist aber in der Praxis nicht möglich.

Tabelle 8: **Derzeitige und zukünftige Grundsteuer für drei konkrete Immobilien in Wiesbaden**

	(1)	(2)	(3)	(4)
(1) Varianten für Wohnfläche, Grundstücksgröße, Bodenrichtwert, Alter				
	Zweifamilienhaus	Eigentumswohnung	Eigentumswohnung	Alle Modelle wurden auf die Summe des derzeitigen Grundsteueraufkommens normiert.
(1.1) Wohnfläche [m ²]	308,60	106,05	57,16	
(1.2) Grundstücksgröße [m ²]	656	231	130	
(1.3) Bodenrichtwert [€/m ²]	1.000	1.000	1.600	
(1.4) Alter 2022 [Jahre]	26	26	60	
(2) Grundsteuer				Summe
(2.1) Derzeit [€/a]	1.039	413	139	1.591
(2.2) BMF-Modell [€/a]	1.064	316	211	1.591
(2.2a) gegenüber derzeit	2%	-24%	52%	
(2.3) Kostenwertmodell [€/a]	978	345	268	1.591
(2.3a) gegenüber derzeit	-6%	-16%	93%	
(2.4) Bodenwertmodell [€/a]	953	336	302	1.591
(2.4a) gegenüber derzeit	-8%	-19%	118%	
(2.5) Flächenmodell [€/a]	1.038	358	195	1.591
(2.5a) gegenüber derzeit	0%	-13%	40%	

Tab. 8 zeigt die derzeitige Grundsteuer und die beim BMF-Modell resultierende zukünftige Grundsteuer³³ für drei konkrete Immobilien in Wiesbaden, für die den Autoren die derzeitige Grundsteuer bekannt ist. Sie sind allerdings nicht repräsentativ für Wiesbaden, weil alle drei betrachteten Immobilien auf (anteilig) relativ großen und teuren Grundstücken stehen.

Ergebnis:

- Beim Zweifamilienhaus gibt es keine größeren Änderungen: Die Grundsteuer ist beim BMF-Modell nur 2% höher als derzeit, beim Kostenwertmodell um 6% niedriger, beim Bodenwertmodell um 8% niedriger und beim Flächenmodell unverändert.
- Bei der größeren Eigentumswohnung hingegen sinkt die Grundsteuer bei allen betrachteten Modellen: Die Grundsteuer ist beim BMF-Modell um 24% niedriger, beim Kostenwertmodell um 16% niedriger, beim Bodenwertmodell um 19% niedriger und beim Flächenmodell um 13% niedriger.
- Bei der kleineren (und deutlich älteren) Eigentumswohnung hingegen steigt die Grundsteuer in allen Modellen deutlich: Beim BMF-Modell um 52%, beim Kostenwertmodell um 93%, beim Bodenwertmodell um 118% und beim Flächenmodell um 40%.

Dies ist nur eine beispielhafte Berechnung für drei Wohnungen. Für statistisch aussagekräftige Untersuchungen benötigt man eine deutlich größere und für den Wohnungsbestand in Wiesbaden repräsentative Stichprobe.

V. Wie könnte es weitergehen?

1. Aufhebung der Blockade zwischen den Bundesländern

Noch Anfang Juni 2019 gab es eine Blockade zwischen den Anhängern einer wertorientierten³⁴ und einer wertunabhängigen Grundsteuer (vor allem Bayern und Hamburg).

Die Bundesregierung hat sich Mitte Juni 2019 auf einen Kompromiss bei der Grundsteuer geeinigt. Am 27.6.2019 fand die erste Lesung der drei vorgelegten Gesetzentwürfe³⁵ statt. Standardmodell für die Grundsteuerreform ist das wertabhängige BMF-Grundsteuermodell.

Die Länder erhalten die Option, davon z.B. mit einem wertunabhängigen Modell abzuweichen. Das Gesetzgebungsverfahren mit Änderung des Grundgesetzes³⁶ soll bis spätestens zum Jahresende 2019 abgeschlossen werden. Standardmodell ist das BMF-Grundsteuermodell, das den Wert der Immobilie über Durchschnittsmieten (differenziert nach Bundesland und Haustyp) und den Wert des Bodens über Bodenrichtwerte erfasst. Auf Drängen der bayrischen CSU erhalten die Länder nun die Option, von diesem Modell abzuweichen. Dazu ist u.a. eine Anpassung im Länderfinanzausgleich nötig, deren Ausgestaltung in den Gesetzentwürfen nicht enthalten ist.

a) Optionsmöglichkeit für die Länder

Der Bundesgesetzgeber will den Bundesländern die Wahl eines Bewertungsverfahrens freistellen:

- Für das wertabhängige BMF-Grundsteuermodell werden Wohnfläche, Reinertrag, Grundstücksfläche und Bodenrichtwert berücksichtigt.
- Für eine reine Bodenwertsteuer³⁷ würden nur Grundstücksfläche und Bodenwert berücksichtigt.
- Für eine wertunabhängige Grundsteuer würden nur Wohnfläche und Grundstücksfläche berücksichtigt.

Falls der Kompromiss doch noch scheitern sollte, hätte jedes Bundesland die Möglichkeit, ein eigenes Grundsteuergesetz zu erlassen, falls die Grundsteuer zum Ende des Jahres 2019 nicht nur ausgesetzt, sondern explizit abgeschafft würde.³⁸

Das Land Hessen arbeitet bereits an einem eigenen Gesetzentwurf, um in jedem Fall in Hessen auch nach 2019 weiterhin Grundsteuer erheben zu können.

b) Steuermesszahl durch Bundesländer festlegen lassen?

Die Steuermesszahl soll zukünftig im BMF-Modell einheitlich 0,34 vom Tausend (§ 15 Abs. 1 GrStG-E) betragen. Wenn diese Steuermesszahl im bundesweiten Durchschnitt für eine aufkommensneutrale Grundsteuerreform sorgt, gilt das aber nicht für die einzelne Gemeinde. Für eine innerhalb der Gemeinde aufkommensneutrale Grundsteuerreform müssen manche Gemeinden den Hebesatz erhöhen, andere senken.³⁹

Es wäre zu überlegen, den einzelnen Ländern das Recht auf Festlegung der Steuermesszahl einzuräumen. Dadurch könnten die erforderlichen Anpassungen der Hebesätze verringert werden.

33 Die Berechnungen für die drei Beispielimmobilien beziehen sich auf 2022, so wie auch die Nettokaltmieten in Anlage 39 BewG-E.

34 Zu wertorientierter versus wertunabhängiger Grundsteuer s. *Bach*, DIW aktuell, 09/2018.

35 BT-Drs. 19/11084: Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes; BT-Drs. 19/11085: GrStRefG; BT-Drs. 19/11086: Mobilisierung von baureifen Grundstücken für die Bebauung – Grundsteuer C. Zu den Grundprinzipien der Bewertung siehe *Löhr*, Entwurf zum Grundsteuer-Reformgesetz, DStR 2019, 1433–1439.

36 Für die nach Art. 79 Abs. 2 erforderliche Zwei-Drittel-Bundesratsmehrheit ist die Zustimmung auch von Bundesländern erforderlich, die von GRÜNEN und FPD mitregiert werden!

37 Grundsteuer: Zeitgemäß! Ein bundesweiter Aufruf zur Grundsteuerreform (online verfügbar).

38 Zur Kompetenz des Bundes zur Reform der Grundsteuer und zur Regelung von Öffnungs- bzw. Abweichungsklauseln zugunsten der Länder s. *Scheffler/Hey*, Aktuelle Fragen der Grundsteuerreform: Wirkungen und Gesetzgebungskompetenz, Ifst, Nr. 530 (2019), 59 ff., abrufbar unter <https://www.ifst.de/wp-content/uploads/2019/06/530.pdf>.

39 Für eine innerhalb der Gemeinde aufkommensneutrale Grundsteuerreform muss jede Gemeinde ihren Hebesatz entsprechend anpassen. Vor dem ersten Jahr der neuen Grundsteuer könnte man hierfür Schätzungen für das in der Gemeinde zu erwartende Grundsteueraufkommen verwenden, nach dem ersten Jahr könnte man dann den Hebesatz entsprechend dem tatsächlichen Aufkommen anpassen.

c) Anpassung des Länderfinanzausgleichs erforderlich

Das Grundsteueraufkommen wird beim Länderfinanzausgleich berücksichtigt, indem die Summen der Grundsteuermessbeträge der einzelnen Bundesländer miteinander verglichen werden (§ 8 Abs. 2 Finanzausgleichsgesetz-E). Die gemeindlich festgelegten Hebesätze und das daraus resultierende Grundsteueraufkommen spielen also für den Länderfinanzausgleich keine Rolle.

In den Jahren 2025 bis 2027 sollen die Steuermessbeträge von 2024 verwendet werden, und dann schrittweise bis 2030 die durch die Grundsteuerreform geänderten Steuermessbeträge (§ 8 Abs. 4 Finanzausgleichsgesetz-E). Dabei steht zu erwarten, dass durch die Grundsteuerreform die Steuermessbeträge in den wirtschaftsstarken Südländern deutlich stärker ansteigen als in den wirtschaftsschwächeren Bundesländern.

Durch die Wahl eines bestimmten Grundsteuermodells werden die Steuermessbeträge und damit die Zahlungen in den Länderfinanzausgleich beeinflusst:

- Durch eine wertunabhängige Grundsteuer werden bei gegebenen Steuermesszahlen die Steuermessbeträge und damit die Zahlungen in den Länderfinanzausgleich deutlich verringert. Ein daraus resultierendes Grundsteuerminderaufkommen könnte von den betroffenen Gemeinden durch eine Erhöhung ihres Grundsteuerhebesatzes ausgeglichen werden, was beim Länderfinanzausgleich unberücksichtigt bleibt.
- Eine wertorientierte Grundsteuer führt – im Gegensatz zu einer wertunabhängigen Grundsteuer – bei jeder neuen Hauptfeststellung (alle 7 Jahre, § 221 Abs. 1 BewG-E) automatisch zu einer Erhöhung der Grundsteuermessbeträge und damit zu einer Erhöhung der Zahlungen in den Länderfinanzausgleich, soweit Kaltmieten und Bodenwerte gestiegen sind.

Um zu vermeiden, dass die Wahl eines bestimmten Grundsteuermodells Auswirkungen auf den Länderfinanzausgleich hat und damit ungewollte Anreize entstehen, ist eine geeignete Anpassung des Finanzausgleichsgesetzes erforderlich.

2. Begrenzung der Grundsteueränderung sinnvoll?

Durch die Reform der Grundsteuer könnte es in Einzelfällen zumindest prozentual zu massiven Erhöhungen der Grundsteuerbelastung kommen (auch wenn die Grundsteuer in Euro nicht sehr bedeutend ist). Deshalb könnte in Erwägung gezogen werden, in den ersten Jahren die Änderung der Grundsteuerbelastung zu begrenzen, z. B. mit maximal 20%/a. Schlagartige Erhöhungen der Grundsteuerbelastung könnten dadurch vermieden werden.

Der hierfür festzulegende maximale Änderungssatz könnte jeweils von den Bundesländern oder den Gemeinden festgelegt werden.

3. Verwaltungsarme Umsetzung mittels Grundsteuererklärung

Alle Modelle sind mittels Abgabe einer Grundsteuererklärung⁴⁰ verwaltungsarm umzusetzen, da der Grundstücksbesitzer zur Abgabe einer Grundsteuererklärung verpflichtet werden kann (§ 228 Abs. 1 BewG-E).

Auch das BMF-Modell lässt sich sehr verwaltungsarm umsetzen. Der Grundsteuerschuldner muss in seiner Grundsteuererklärung nur folgende Angaben machen:

- Adresse des Grundstücks.
- Grundstücksart (§ 249 BewG-E) und Alter des Gebäudes.

- Wohnfläche (§ 254 Abs. 2 BewG-E) bei Ein- und Zweifamilienhäusern, Mietwohngrundstücken und Wohnungseigentum (§ 249 Abs. 1 S. 1. bis 4.).
 - Nettokaltmiete laut Mietvertrag (§ 254 Abs. 1 BewG-E) bei Teileigentum, Geschäftsgrundstücken, gemischt genutzten Grundstücken und sonstigen bebauten Grundstücken.
 - Grundstücksfläche und Bodenrichtwert (§ 249 Abs. 1 S. 5 bis 8).
- Daraus kann die Finanzverwaltung vollautomatisch den Grundsteuermessbetrag berechnen. Anschließend multipliziert die Gemeinde wie bisher den Grundsteuermessbetrag mit dem gemeindlichen Grundsteuerhebesatz, woraus die Grundsteuer resultiert.

VI. Zusammenfassung der Ergebnisse

(1) Der Beitrag erläutert in Tab. 1 bis 4 die im *BMF-Modell* geplante Grundsteuer anhand einer Reihe von Fallbeispielen für Wiesbaden:

- Für ein Einfamilienhaus mit 150 m² Wohnfläche beträgt die Grundsteuer bei einem *Neubau* auf großem Grundstück mit hohem Bodenrichtwert gut *2-mal* so viel wie bei einem kleinem Grundstück mit niedrigem Bodenrichtwert, hingegen bei einem *Altbau* rund *5-mal* so viel (→ Tab. 1).
- Für eine Wohnung mit 150 m² Wohnfläche ist die Grundsteuer hingegen weitgehend unabhängig von Grundstücksgröße, Bodenrichtwert und Alter (→ Tab. 2).
- Eigentumswohnungen werden bis zu einem Viertel höher besteuert als vergleichbare Wohnungen in nicht aufgeteilten Häusern (→ Tab. 3).
- Für ein Einfamilienhaus ist die Grundsteuer bei einem *Neubau* mit hohem Bodenrichtwert mehr als 2-mal hoch wie für eine gleich große Wohnung, hingegen bei einem *Altbau* mit niedrigem Bodenrichtwert ein Viertel niedriger (→ Tab. 4).

(2) In Tab. 6 und 7 wird für 32 Beispielfälle das *BMF-Modell* mit dem Kostenwertmodell, dem Bodenwertmodell und dem wertunabhängigen Flächenmodell verglichen:

- Für ein Einfamilienhaus auf großem Grundstück mit hohem Bodenrichtwert ist die Grundsteuer beim Flächenmodell am niedrigsten und beim Bodenwertmodell am höchsten. Beim Bodenwertmodell beträgt die Grundsteuer das 25-Fache der Grundsteuer für ein Einfamilienhaus auf kleinem Grundstück mit niedrigem Bodenrichtwert, beim Kostenwertmodell bis zum 17-Fachen, beim BMF-Modell bis zum 5-Fachen und beim wertunabhängigen Flächenmodell nur das 1,5-Fache (→ Tab. 6).
- Im Gegensatz dazu ist die Grundsteuer für eine Wohnung auf (anteilig) großem Grundstück mit hohem Bodenrichtwert bei einem *Neubau* bei allen vier Modellen ähnlich, hingegen beim *Altbau* beim Kostenwertmodell am höchsten und beim BMF-Modell am niedrigsten. Beim Bodenwertmodell beträgt die Grundsteuer bis zum 20-Fachen der Grundsteuer für eine Wohnung auf (anteilig) kleinem Grundstück mit niedrigem Bodenrichtwert, beim Kostenwertmodell bis zum 7-Fachen, beim BMF-Modell bis zum 1,4-Fachen, beim wertunabhängigen Flächenmodell nur das 1,1-Fache (→ Tab. 7).

Während Bodenwertmodell und Flächenmodell nicht nach Alter des Gebäudes unterscheiden, belastet das Kostenwertmodell Altbauten

⁴⁰ S. hierzu Broer/Jarass, BB 2018, 919–923 sowie Scheffler/Hey, ifst Nr. 530, 59 ff., abrufbar unter www.ifst.de/wp-content/uploads/2019/06/530.pdf, S. 6.

signifikant niedriger, beim BMF-Modell ist der Alterseffekt abhängig vom Grundstückswert.

(3) Für drei Wohngrundstücke in Wiesbaden wird beispielhaft die bei den einzelnen Modellen zu erwartende Grundsteuer mit der derzeit gezahlten Grundsteuer verglichen.

– Bei allen Modellen ändert sich beim Zweifamilienhaus nicht viel, bei der größeren Eigentumswohnung sinkt die Grundsteuer, bei der kleineren (und deutlich älteren) Eigentumswohnung hingegen steigt die Grundsteuer in allen Modellen deutlich (→ Tab. 8).

(4) Falls einzelne Länder vom BMF-Modell abweichen, muss der Länderfinanzausgleich geeignet angepasst werden. Im Einzelfall befürchtete schlagartige Erhöhungen der Grundsteuerbelastung könnten durch eine vorübergehende Begrenzung der Grundsteueränderung vermieden werden. Alle in den Vergleich einbezogenen Modelle sind mittels Grundsteuererklärung verwaltungsarm umsetzbar (Kap. V.).

Anhang

Weitere 7 Tabellen sind auf der Homepage des BB abrufbar (unter **BB-ONLINE BBL2019-1754-1**). Es handelt sich um folgende Tabellen:

- Tab. A1: Grundsteuer für ein Einfamilienhaus in Wiesbaden mit einer Wohnfläche von 150 m²
- Tab. A2: Grundsteuer für eine Wohnung in Wiesbaden mit einer Wohnfläche von 150 m² in einem nicht aufgeteilten Haus mit mehr als 6 Wohnungen
- Tab. A3: Vergleich der Grundsteuern für ein Einfamilienhaus und eine Wohnung in Wiesbaden mit jeweils gleicher Wohnfläche und gleicher Grundstücksgröße
- Tab. A4: Grundsteuer für eine Eigentumswohnung in Wiesbaden mit einer Wohnfläche von 50 m²

Tab. A5: Grundsteuer für eine Mietwohnung in Wiesbaden mit einer Wohnfläche von 50 m² in einem nicht aufgeteilten Wohnhaus mit mehr als 6 Wohnungen

Tab. A6: Vergleich der Grundsteuer in Wiesbaden für eine Eigentumswohnung und für eine Wohnung in einem nicht aufgeteilten Haus mit mehr als 6 Wohnungen, mit jeweils gleicher Wohnfläche und gleicher anteiliger Grundstücksgröße

Tab. A7: Derzeitige und zukünftige Grundsteuer für 3 konkrete Immobilien in Wiesbaden

Prof. Dr. Lorenz J. Jarass, M.S. (Engineering, Stanford University), Professor für Wirtschaftswissenschaften an der Hochschule RheinMain (Wiesbaden), Mitglied der Unternehmensteuerreformkommission. Basierend auf seinen Ideen wurde bei der Unternehmensteuerreform 2008 die Zinsschranke und die beschränkte Abzugsfähigkeit von Zins- und Lizenzgebühreneinzahlungen bei der Gewerbesteuer eingeführt sowie in 2018 die Lizenzschranke.



Christoph Trautvetter, Master of Public Policy (Hertie School of Governance), B.A. Philosophy & Economics (Univ. Bayreuth), ist Unterstützer des Netzwerks Steuergerechtigkeit. Er hat u. a. als forensischer Sonderprüfer für die KPMG AG, im Haushaltsausschuss des Europaparlaments und als Fellow bei Teach First Deutschland gearbeitet. Seine Arbeit wird durch die BGAG Beteiligungsgesellschaft der Gewerkschaften GmbH gefördert. Der Beitrag gibt seine persönliche Auffassung wieder.



Prof. Dr. Gregor Kirchhof, LL.M.

Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Finanz- und Steuerrecht
Direktor des Instituts für Wirtschafts- und Steuerrecht



Verfassungsrechtlicher Änderungsbedarf bei den erwogenen Reformen zur Grundsteuer

Gemeinsame Stellungnahme für die öffentlichen Anhörungen am 11.9.2019 des
Finanzausschusses des Deutschen Bundestages zu den Gesetzentwürfen zur Ände-
rung des Grundgesetzes und zur Reform der Grundsteuer

I.	Zusammenfassung in Thesen	2
II.	Der drängende Auftrag einer verfassungskonformen Reform.....	6
III.	Grundgesetzänderung – Landesgesetze nur „zur Vereinfachung“.....	7
	1. Art. 105 Abs. 2 GG: „geringst möglicher Eingriff“ in Länderkompetenzen (BVerfG) ..	7
	2. Art. 125a GG: „enge Änderungskompetenz des Bundes“ (BVerfG)	11
	3. Kritik: systematische Stellung außerhalb der Finanzverfassung.....	13
	4. Vorschlag: Abweichungskompetenz nur „zur Vereinfachung“	14
IV.	Verfassungsverstoß: kein hinreichender Belastungsgrund	16
	1. Im Gesetz erkennbarer eigener Belastungsgrund der Grundsteuer (BVerfG).....	16
	2. „Sollertragsteuer“, „Verkehrswert“, „Innehaben von Grundbesitz“	17
	3. Die heikle Leistungsfähigkeit des Vermögens – enger Belastungsraum	19
	4. Die Frage nach dem grundsteuerlichen Belastungsgrund – Äquivalenzabgabe.....	21
V.	Gleichheitsverletzungen, Umlagefähigkeit, Finanzausgleich.....	23
	1. Kein folgerichtiges Bewertungssystem – Alter des Gebäudes	23
	2. Steuervergünstigungen – gleichheitsrechtlicher Prüfauftrag.....	25
	3. Das zentrale Anliegen, die Wohnkosten zu reduzieren – Umlagefähigkeit	26
	4. Auflösend bedingter Länderfinanzausgleich.....	27
VI.	Vorschlag: Flächenmodell mit gemeindepauschalem Regionalwert. 29	

I. Zusammenfassung in Thesen

1. Der Gesetzgeber hat noch bis zum Ende des Jahres Zeit, ein verfassungskonformes Grundsteuergesetz in Kraft zu setzen (BVerfG). Der vorgelegte Gesetzentwurf zur Reform der Grundsteuer verletzt jedoch das Grundgesetz, erfüllt diesen drängenden Auftrag daher nicht. Tritt die ebenfalls erwogene Verfassungsänderung in Kraft, sollten der Bund und die Länder ihre Regelungskompetenzen nutzen, um grundgesetzkonforme Grundsteuergesetze zu erlassen, die rechtssicher und mit geringem Verwaltungsaufwand angewandt werden können.

2. Die notwendige Neukonzeption der Grundsteuer darf der Bund nur regeln, wenn ihm – wie vorgeschlagen – verfassungsrechtlich die Kompetenz hierfür eingeräumt wird (Art. 105 Abs. 2 i.V.m. Art. 72 Abs. 2, Art. 125a Abs. 2 GG). Das Grundsteuerrecht bietet an, „die Steuerautonomie der Länder zu stärken“ (Gesetzentwurf). Die Möglichkeit der Länder, abweichende Grundsteuergesetze zu erlassen, soll ein neuer Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 7 GG eröffnen. **Die Abweichungskompetenz hätte aber – wie die neue Bundeskompetenz – in Art. 105 Abs. 2 GG geregelt werden sollen.** Die Finanzverfassung übernimmt in ihrer Einheit eine „besondere Begrenzungs- und Schutzfunktion“ (BVerfG), in der die Gesetzgebungskompetenzen einen maßgeblichen Auftrag erfüllen und daher in diesem Teil des Grundgesetzes zu verorten sind.

3. Das BMF warnt angesichts der sog. „**Länderöffnungsklausel**“ vor einem „Flickenteppich mit 16 unterschiedlichen Grundsteuergesetzen.“ Zwar ist eine solche Regelungsvielfalt nicht wahrscheinlich. Zudem werden unterschiedliche Grundsteuermodelle die Steuerbetroffenen kaum belasten, wenn diese leicht und in weiten Teilen automationsgestützt zu administrieren sind. Doch weist das Ministerium auf ein zentrales Problem. Würden Bundesländer verschiedene Grundsteuergesetze erlassen, die jeweils unterschiedliche und hohe Verwaltungslasten bewirken, wären die Zumutbarkeitsgrenzen erheblich strapaziert, wenn Steuerpflichtige in mehreren Ländern Grundsteuer entrichten müssen. Eigene Grundsteuergesetze sollten den Ländern daher nur „**zur Vereinfachung**“ erlaubt sein. Die abweichenden Landesgesetze müssten die steuerlichen Vollzugslasten dann nach der Einschätzung und Darlegung des Landesgesetzgebers spürbar reduzieren. Art. 105 Abs. 2 Sätze 1 bis 3 GG hätten folgenden Wortlaut: „Der Bund hat die konkurrierende Gesetzgebung über die Grundsteuer. Die Länder können hiervon zur Vereinfachung abweichende Regelungen treffen. Artikel 72 Abs. 3 Sätze 2 und 3 finden entsprechende Anwendung.“

4. Der Gesetzgeber muss den **Belastungsgrund** der Grundsteuer im Gesetz erkennbar regeln und aus diesem die Steuer bemessen. In dieser gesetzlichen Klarheit hat sich die Grundsteuer von Verfassungen wegen von anderen Steuern, **insbesondere von der Vermögensteuer rechtserheblich zu unterscheiden** (BVerfG). Diesen Verfassungsauftrag erfüllt das vorgelegte Gesetz nicht. Der Belastungsgrund der Grundsteuer wird nicht in hinreichender Klarheit bestimmt. Die Verweise in der Begründung des Gesetzentwurfs auf den „Charakter einer Sollertragsteuer“, das „Innehaben von Vermögen“ und die „Verkehrswertermittlung“ genügen nicht. Diese Beschreibungen grenzen die Grundsteuer nicht in der geforderten Weise von der Vermögensteuer ab. Der Sollertrag vermag die Grundsteuer ohnehin nicht zu rechtfertigen, weil er keinen Belastungsgrund, sondern eine Belastungsgrenze für die Vermögensteuer und die Grundsteuer zeichnet (BVerfG).

5. Der Belastungsgrund der Grundsteuer ist nicht abschließend geklärt. Die sog. „Fundustheorie“ rechtfertigt die Grundsteuer nicht. Auch weitere Begründungen wie eine durch das Grundvermögen vermittelte Leistungsfähigkeit oder der mögliche Nutzen des Grundbesitzes vermögen nicht zu überzeugen. Ohnehin unterscheiden sie den Belastungsgrund der Grundsteuer nicht hinreichend von dem der Vermögensteuer. Der Gesetzgeber würde sicheren verfassungsrechtlichen Boden betreten, wenn er die Grundsteuer – wie im Gesetzentwurf angedeutet – als **Äquivalenzabgabe** begründen und bemessen würde. Die Steuer würde dann neben Gebühren und Beiträgen für gemeindliche Angebote entrichtet, die den Grundbesitz erschließen und diesen besser nutzbar machen, für Straßen, Kindergärten und Schulen, für Grünanlagen, Spielplätze, Kultur- und Sportstätten.

6. In der Unsicherheit über den Belastungsgrund nutzt der Gesetzentwurf für die grundsteuerliche Bewertung sehr unterschiedliche Parameter, wenn das Ertrags- und das Sachwertverfahren vereinfacht, Bodenrichtwerte, die statistisch ermittelte Nettokaltmiete, Grundstückflächen, die Immobilienart und das Alter der Gebäude maßgeblich sind. **Diese Werte werden nicht in ein folgerichtiges System gebracht.** So spiegelt das **Alter einer Immobilie** ihren Wert nicht treffend, wenn eine Jugendstilvilla mit einem Steinhaus aus den 1980er und einem Betonbau aus den 1990er Jahren verglichen wird. Auch die **Vereinfachung der Bewertungsverfahren**, die Reduktion der maßgeblichen Parameter von 20 auf fünf und von 30 auf acht (BMF), markiert eine verfassungsrechtliche Sollbruchstelle. Immobilienwerte sind entweder in zahlreichen Faktoren genau zu ermitteln oder in vereinfachenden groben Strichen gleichheitsgerecht zu bewerten.

7. Die vorgeschlagene **Ermäßigung der Steuermesszahl für Wohnungsbaugesellschaften von Gebietskörperschaften** (§ 15 Abs. 4 Nr. 1 E-GrStG) droht das selbst gesetzte Ziel, die Steuerlast nur für förderungswürdigen Wohnraum zu reduzieren, zu verfehlen und so die Verfassung zu verletzen. Gleichheitsrechtlich ist zu prüfen, ob alle privilegierten Wohnungsbaugesellschaften die genannten Förderkriterien erfüllen und ob alle Steuerpflichtigen, die in diesem Sinne förderwürdig sind, von der Ermäßigung der Grundsteuer erfasst werden.

8. Die wichtigen Anliegen, durch die Grundsteuer das **existenzielle Grundbedürfnis des Wohnens** nicht zu verteuern und hinreichend bezahlbaren Wohnraum bereitzustellen, schließen die Investitionen in Wohnraum ein, drängen folglich nicht auf ein **Umlageverbot**, sondern auf eine in Zahl- und Verwaltungslast geringe grundsteuerliche Belastung. Das erwogene Verbot, die Grundsteuer auf die Miete umzulegen, wird angesichts der Freiheit, die Miete zu vereinbaren, langfristig kaum wirken. Ohnehin verstößt das Umlageverbot gegen das Demokratieprinzip. Leben Vermieter nicht im Gebiet der vermieteten Immobilie, sondern in einer anderen Kommune, könnte die Gemeinde der Vermietungsimmobilie im grundsteuerlichen Hebesatz über gemeindefremde Lasten Dritter entscheiden. Der Grundgedanke der Demokratie würde missachtet: no taxation without representation.

9. Wird die Grundsteuer durch den Bund oder die Länder reformiert, verändert sich der **Finanzausgleich** (Art. 107 Abs. 2 GG, §§ 8, 13 FAG). Der Gesetzentwurf friert den bestehenden Ausgleich bis zum Jahr 2027 ein. Veränderte Finanzkraftverhältnisse wirken sich im Anschluss in Teilen aus und werden erst ab dem Jahr 2030 vollständig berücksichtigt (§ 8 Abs. 4, Abs. 5 E-FAG). Gem. Art. 143f GG steht der Finanzausgleich nach 2030 unter der **auflösenden Bedingung**, dass die Bundesregierung, der Bundestag oder gemeinsam mindestens drei Länder eine Neuverhandlung beantragen. Der Finanzausgleich würde dann – vorbehaltlich einer früheren Reform – nur noch fünf Jahre gelten.

10. Das erwogene Grundsteuergesetz des Bundes ist von Verfassungs wegen nicht in Ländern, die andere Grundsteuergesetze erlassen, anzuwenden, nur um den Finanzausgleich zu ermitteln. Ein solcher **virtueller Vollzug** ist den Steuerbetroffenen, insbesondere den Steuerpflichtigen, nicht zumutbar. Die **Abweichungskompetenz** der Länder sollte insgesamt nicht durch mögliche monetäre Folgen im Finanzausgleich gehemmt werden. Daher könnte erwogen werden, die jetzigen Grundsteuerwerte des Finanzausgleichs länger vorübergehend anzuwenden, vor allem wenn der Ausgleich neu verhandelt wird.

11. Dem Gesetzgeber steht ein weiter Entscheidungsraum offen, die grundsteuerliche Bewertung der rund 35 Millionen Einheiten neu zu regeln. Er kann und soll sich in diesem steuerlichen Massenfallrecht „in erheblichem Umfang auch von Praktikabilitätsabwägungen mit dem Ziel der **Einfachheit der Steuerfestsetzung** und ihrer Erhebung leiten lassen“ (BVerfG). Diesen verfassungsrechtlichen Vereinfachungsauftrag erfüllt das vorgelegte Grundsteuergesetz nicht. Der Gesetzentwurf weist selbst auf die erheblichen Befolgungskosten. Die Einheitswerte wurden in der Vergangenheit gleichheitswidrig insbesondere auf Grund des hohen Arbeitsaufwandes nicht aktualisiert. Die Neubewertung in den 1960er Jahren hat über sechs Jahre gedauert (BVerfG). Mit guten Gründen hat der Bundesrat einer grundsteuerlichen Orientierung am Verkehrswert vor drei Jahren aufgrund des zu hohen Verwaltungsaufwandes eine klare Absage erteilt.

12. Das vom BMF zunächst ebenfalls erwogene sog. **wertunabhängige Flächenmodell** und das vor Zeiten erarbeitete **Äquivalenzmodell** entscheiden sich für ein einfaches Bewertungssystem. Die Grundsteuer würde sachgerecht als Äquivalenzabgabe gerechtfertigt und bemessen. Die öffentliche Hand könnte die Grundsteuerlast leicht, gleichheitsgerecht, rechtssicher und in weiten Teilen digital ermitteln.

13. Diese Flächenmodelle könnten um einen **gemeindepauschalen Regionalwert** ergänzt werden. Der Vorschlag würde dem Einwand begegnen, die Grundsteuerlast müsse nach dem Wert der Immobilien differenzieren. Die Gemeinden erhalten die Grundsteuer als Äquivalenzabgabe für die Angebote, die sie unterbreiten. Diese Leistungen unterscheiden sich insbesondere in Ballungszentren und ländlichen Regionen strukturell. Die öffentliche Hand könnte eigene Grundsteuerzonen festlegen. Der von Verfassungs wegen ohnehin geringe Regionalwert würde sich nach diesen Zonen richten. Eine aufwändige Bewertung der Immobilien wäre nicht notwendig.

14. Der Bundesgesetzgeber sollte nach der Grundgesetzänderung seine unbeschränkte Gesetzgebungskompetenz nutzen, um ein neues Grundsteuermodell in Kraft zu setzen, das einfach anzuwenden ist. Die Bundesländer würden dann kaum einen Anlass spüren, die Grundsteuer selbst zu regeln. Eine Grundsteuervielfalt würde vermieden. Der Gesetzgeber würde ein **Beispiel für ein modernes Steuergesetz** geben, das die Staatseinnahmen sichert und in weiten Teilen oder vollständig digital anwendbar ist. Keiner würde in der Zahl- und Verwaltungslast mehr belastet, als es für den Auftrag der Steuer, die öffentliche Hand zu finanzieren, notwendig ist. Vielmehr wären alle Steuerbetroffenen in einem **wahrhaften Befreiungsschlag** entlastet: die Gemeinden, die Finanzverwaltung, die Gerichte und die Steuerpflichtigen.

II. Der drängende Auftrag einer verfassungskonformen Reform

Das Bundesverfassungsgericht hat im April des letzten Jahres die grundsteuerliche Bewertung nach den Einheitswerten für gleichheitswidrig erklärt.¹ Der höchststrich-terlich festgestellte Verfassungsverstoß überrascht nicht. Nach dem Regelungskonzept aus den 1930er Jahren² sollte für alle an Vermögenswerte anknüpfende Steuern ein Einheitswert ermittelt werden. Insbesondere auf Grund des damit verbundenen hohen Arbeitsaufwandes wurden die Werte aber nicht aktualisiert, ersichtliche Bewertungsgefälle nicht ausgeglichen. Der Gesetzgeber muss bis zum 31. Dezember 2019 ein verfassungskonformes Grundsteuergesetz in Kraft setzen. Die neue Bewertung kann daraufhin angesichts der 35 Millionen zu besteuern den Einheiten bis Ende 2024 durchgeführt werden.³

Die Grundsteuer ist zentrale Quelle der Gemeindefinanzierung.⁴ Gelingt eine Neuregelung im Maß des Grundgesetzes nicht, geraten daher die finanziellen Grundlagen der Kommunen in Höhe von jährlich rund 14 Mrd. Euro in Gefahr. Ein Ausfall dieser Quelle würde erhebliche Erstattungsfragen innerhalb der öffentlichen Hand bewirken, wollten sich die Kommunen, die den Verfassungsbruch nicht verantworten, bei anderen Körperschaften schadlos halten. Die Folgen für die öffentlichen Haushalte wären beträchtlich. Ein verfassungswidriges Grundsteuergesetz würde zahlreiche grundgesetzwidrige Steuereingriffe bewirken. Würde später ein verfassungskonformes Gesetz erlassen, stellt sich für den Übergang die Frage nach der Gleichheit in der Zeit. Der eingebrachte Gesetzentwurf zur Reform der Grundsteuer⁵ verletzt jedoch das Grundgesetz. Wenn die ebenfalls erwogene Verfassungsänderung⁶ in Kraft tritt, sollten der Bund und die Länder ihre dann unbeschränkte Regelungskompetenz nutzen, um verfassungskonforme Grundsteuergesetze zu erlassen, die rechtssicher und ohne großen Verwaltungsaufwand angewandt werden können. Für diese drängende Reform ist noch bis Ende des Jahres Zeit.

¹ BVerfG, 10.4.2018 – 1 BvL 11/14 u.a., BVerfGE 148, 147 (150 f., Rz. 4 f., 215 f., Rz. 177 ff.) – Grundsteuer.

² Gesetz v. 16.10.1934, RGBI. I 1934, 1035; Gesetz v. 13.8.1965, BGBl. I 1965, 851.

³ BVerfG, 10.4.2018 – 1 BvL 11/14 u.a., BVerfGE 148, 147 (215 f., Rz. 177 ff.) – Grundsteuer.

⁴ Art. 106 Abs. 6 S. 1 GG.

⁵ Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD zur Reform des Grundsteuer- und Bewertungsrechts (Grundsteuer-Reformgesetz – GrStRefG), 25.6.2019, BT-Drs. 19/11085, S. 86 (im Folgenden: Entwurf GrStRefG).

⁶ Entwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 72, 105 und 125b), 25.6.2019, BT-Drs. 19/11084 (im Folgenden: Entwurf GG-Änderung).

III. Grundgesetzänderung – Landesgesetze nur „zur Vereinfachung“

1. Art. 105 Abs. 2 GG: „geringst möglicher Eingriff“ in Länderkompetenzen (BVerfG)

Dem Bund stand bis zum Jahr 1994 die Gesetzgebungskompetenz für die Grundsteuer zu.⁷ Aufgrund der Reform der maßgeblichen grundgesetzlichen Regelungen hat er diese Kompetenz verloren. Soll der Bund die Grundsteuer gegenwärtig außerhalb der Fortschreibungskompetenz des Art. 125a Abs. 2 GG regeln können, ist ihm – wie vorgeschlagen⁸ – durch eine Verfassungsänderung die hierfür notwendige Kompetenz einzuräumen.

Die Bundesländer haben nach der verfassungsrechtlichen Ordnung die Gesetzgebungskompetenz, soweit das Grundgesetz diese dem Bund nicht verleiht (Art. 70 Abs. 1, Art. 30 GG). Gesetzgebungskompetenzen für Steuern erfassen die steuerliche Belastung und damit auch die hier maßgebliche Regelungen der Bemessungsgrundlage und der Bewertung.⁹ Gem. Art. 105 Abs. 2 GG entscheidet der Bund in konkurrierender Gesetzgebung über Steuern, die nicht Zölle und Finanzmonopole sind, „wenn ihm das Aufkommen dieser Steuern ganz oder zum Teil zusteht oder die Voraussetzungen des Artikels 72 Abs. 2 GG vorliegen.“ Das Grundsteueraufkommen fließt den Gemeinden zu (Art. 106 Abs. 6 S. 1 GG). Der Bund darf die Grundsteuer daher nur in den Grenzen des Art. 72 Abs. 2 GG regeln, der hier – anders als im sonstigen Regelungskonzept des Grundgesetzes – nicht kompetenzbeschränkend, sondern kompetenzbegründend wirkt.

Der Bund hat die Gesetzgebungskompetenz gem. **Art. 72 Abs. 2 GG** nur, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht. Für die hier notwendigen Prognosen besteht ein Einschätzungsraum. Das Bundesverfassungsgericht betont aber im gleichen Atemzug, dass die Einschätzungen gerichtlich geprüft werden, methodischen Standards genügen müssen, die tragenden Gesichtspunkte deutlich und die Sachverhalte sorgfältig und umfassend ermittelt werden müssen. Der Maßstab des Art. 72 Abs. 2 GG wurde durch die Föderalismusreform bewusst geschärft, um den

⁷ BVerfG, 10.4.2018 – 1 BvL 11/14 u.a., BVerfGE 148, 147 (180, Rz. 85) – Grundsteuer.

⁸ Entwurf GG-Änderung, BT-Drs. 19/11084.

⁹ BVerfG, 10.4.2018 – 1 BvL 11/14 u.a., BVerfGE 148, 147 (179, Rz. 83) – Grundsteuer.

Regelungsbereich der Länder zu weiten und in einer justiziablen Vorgabe vor Übergriffen des Bundes zu schützen. Er verweist den Bund „**auf den geringst möglichen Eingriff in das Gesetzgebungsrecht der Länder.**“ Die Bundeskompetenz besteht nicht, „wenn landesrechtliche Regelungen zum Schutz der in Art. 72 Abs. 2 GG genannten gesamtstaatlichen Rechtsgüter ausreichen.“¹⁰

Eine bundesgesetzliche Regelung ist zur **Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse** im Bundegebiet erforderlich (Art. 72 Abs. 2 Alt. 1 GG), wenn „sich die Lebensverhältnisse in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinanderentwickelt haben,“ sich „eine derartige Entwicklung konkret abzeichnet“ oder – so fährt das Bundesverfassungsgericht fort – „Regelungen in einzelnen Ländern aufgrund ihrer Mängel zu einer mit der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse unvereinbaren Benachteiligung der Einwohner dieser Länder führen und diese deutlich schlechter stellen als die Einwohner anderer Länder.“¹¹ Das gesetzgeberische Ziel, „bundeseinheitliche Regelungen“ in Kraft zu setzen und die Lebensverhältnisse allgemein zu verbessern, genügt den Anforderungen des Art. 72 Abs. 2 Alt. 1 GG nicht.¹² Die Grundsteuer wird in ihrer Belastung von Immobilienwerten und der daraus folgenden schweren Ausweichmöglichkeit als maßgeblich für die Lebensverhältnisse erachtet.¹³ Andere weisen darauf, dass ihre strukturell geringe Steuerlast auch angesichts der in den gemeindlichen Hebesätzen bereits bestehenden Belastungsunterschieden (Art. 106 Abs. 6 S. 2 GG) die Lebensverhältnisse nicht im geforderten Maß beeinträchtigt. Die Grundsteuer bewirkt kein Gefälle, das die Bundeskompetenz auslösen könnte.¹⁴ Steuern schöpfen die steuerliche Leistungsfähigkeit in Teilen ab, betreffen die finanziellen Lebensverhältnisse. Die verfassungsrechtliche Vorgabe der gleichwertigen Lebensverhältnisse verlangt keine gleiche Steuerbelastung,¹⁵ steht Steuern der Länder und Kommunen nicht strukturell entgegen. Die Grundsteuer belastet ohnehin nicht jedermann, sondern nur den Grundbesitz. Grundbesitz sichert die Lebensverhältnisse. In ihrer **Ausrichtung auf strukturell gesicherte Le-**

¹⁰ Insgesamt BVerfG, 24.10.2002 – 2 BvF 1/01, BVerfGE 106, 62 (142, 149 ff., Zitate: 149 f.) – Altenpflegegesetz; BVerfG, 17.12.2014 – 1 BvL 21/12, BVerfGE 138, 136 (177 Rz. 110 ff.) – Erbschaftsteuer.

¹¹ BVerfG, 21.7.2015 – 1 BvF 2/13, BVerfGE 140, 65 (80 f., Rz. 35 m.w.N.) – Betreuungsgeldgesetz.

¹² „Eine Bestimmung ist zur ‚Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse‘ nicht schon dann erforderlich, wenn es nur um das Inkraftsetzen bundeseinheitlicher Regelungen oder um eine allgemeine Verbesserung der Lebensverhältnisse geht (BVerfG, 21.7.2015 – 1 BvF 2/13, BVerfGE 140, 65 (80, Rz. 35) – Betreuungsgeldgesetz).

¹³ Vgl. *F.-J. Cremers*, Grundsteuermodelle und Verfassung, 2012, S. 11.

¹⁴ *D. Hantzsch*, DSStZ 2012, 758 (761): „Weder liegt ein diesbezüglicher Handlungsbedarf, eine Ausgangslage vor, noch ist die Grundsteuer das geeignete Mittel zur Problemlösung.“ *J. Becker*, BB 2013, 861 (862); *S. Kempny / E. Reimer*, Neuordnung der Finanzbeziehungen, Gutachten D zum 70. Dt. Juristentag, 2014, S. D 74 f.; *St. Homburg*, Wirtschaftsdienst 2018, 169 (172); *R. Seer*, DB 2018, 1488 (1491); *Th. I. Schmidt*, NVwZ 2019, 103 (105); *J. Hey*, in: Scheffler/Hey, Aktuelle Fragen der Grundsteuerreform: Wirkungen und Gesetzgebungskompetenz, 2019, S. 63.

¹⁵ *Chr. Mayer*, DB 2018, 2200 (2201).

bensverhältnisse können grundsteuerliche Belastungsunterschiede nur in nicht ersichtlichen Extremfällen zu einer mit der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse unvereinbaren Benachteiligung führen oder das bundesstaatliche Sozialgefüge erheblich beeinträchtigen.

Der Bund müsste daher, will er das Grundsteuersystem ohne eine Verfassungsänderung auf Grundlage der allgemeinen Kompetenzordnung reformieren, hinreichend darlegen, dass eine bundesgesetzliche Regelung für die **Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit** im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich ist (Art. 72 Abs. 2 Alt. 2 GG). „Während die Wahrung der Rechtseinheit in erster Linie auf die Vermeidung einer das Zusammenleben erheblich erschwerenden Rechtszersplitterung zielt, geht es bei der Wahrung der Wirtschaftseinheit im Schwerpunkt darum, Schranken und Hindernisse für den wirtschaftlichen Verkehr im Bundesgebiet zu beseitigen. [...] Die Regelung durch Bundesgesetz muss“ – in den Worten des Bundesverfassungsgerichts – „nicht unerlässlich für die Rechts- oder Wirtschaftseinheit in dem normierten Bereich sein. Es genügt vielmehr, dass der Bundesgesetzgeber andernfalls nicht unerheblich problematische Entwicklungen [...] erwarten darf.“¹⁶ Die Belastung des Grundvermögens lässt sich stets einem Hoheitsträger zuordnen. Die Grundsteuer ist örtlich radiziert, erinnert insoweit an die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern. Aufgrund dieser klaren örtlichen Zuordnung und erneut aus den bestehenden Belastungsunterschieden (Art. 106 Abs. 6 S. 2 GG) ist eine bundeseinheitliche Regelung der Grundsteuer zur Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit nicht erforderlich.¹⁷ Ein Steuerwettbewerb löst die Bundeskompetenz nur aus, wenn Steueroasen entstehen, erhebliche steuerliche Mehrbelastungen, Steuerdumping,¹⁸ Doppelbesteuerungen oder Doppelnichtbesteuerungen sowie vergleichbare erhebliche Verwerfungen drohen.¹⁹ Diese schweren Folgen sind aber für die Grundsteuer in ihrer **örtlichen Radizierung und der strukturell geringen Steuerlast**²⁰ realitätsfern.²¹ So drohen auf Grund von verschiedenen Regelungen in

¹⁶ „Eine bundesgesetzliche Regelung ist zur Wahrung der Rechtseinheit erforderlich, wenn und soweit die mit ihr erzielbare Einheitlichkeit der rechtlichen Rahmenbedingungen Voraussetzung für die Vermeidung einer Rechtszersplitterung mit problematischen Folgen ist, die im Interesse sowohl des Bundes als auch der Länder nicht hingenommen werden kann. Sie ist zur Wahrung der Wirtschaftseinheit erforderlich, wenn und soweit sie Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit des Wirtschaftsraums der Bundesrepublik ist, wenn also unterschiedliche Landesregelungen oder das Untätigbleiben der Länder erhebliche Nachteile für die Gesamtwirtschaft mit sich brächten“ (BVerfG, 21.7.2015 – 1 BvF 2/13, BVerfGE 140, 65 (87 f., Rz. 49 m.w.N.) – Betreuungsgeldgesetz; BVerfG, 17.12.2014 – 1 BvL 21/12, BVerfGE 138, 136 (176 f., Rz. 109) – Erbschaftsteuer).

¹⁷ D. Hantzsch, DStZ 2012, 758 (761 f.); S. Kempny / E. Reimer, Neuordnung der Finanzbeziehungen, Gutachten D zum 70. Dt. Juristentag, 2014, S. D 72 ff., insbes. D. 77; St. Homburg, Wirtschaftsdienst 2018, 169 (170); R. Seer, DB 2018, 1488 (1491).

¹⁸ J. Becker, BB 2013, 861 (863).

¹⁹ S. Kempny / E. Reimer, Neuordnung der Finanzbeziehungen, Gutachten D zum 70. Dt. Juristentag, 2014, S. D 75; J. Hey, in: Scheffler/Hey, Aktuelle Fragen der Grundsteuerreform: Wirkungen und Gesetzgebungskompetenz, 2019, S. 62 f.

²⁰ BVerfG, 22.6.1995 – 2 BvL 37/91, BVerfGE 93, 121 (137 f.) – Vermögensteuer; K. Tipke, Die Steuerrechtsordnung, II,

den Ländern keine Rechtsunterschiede, die das Zusammenleben im notwendigen Maß erschweren.²² Unterschiedliche Regelungen sind selbstverständliche Folge der föderalen Kompetenzordnung.²³ Allein das Anliegen, ein bundeseinheitliches Gesetz in Kraft zu setzen, kann die Bundeskompetenz auch für eine steuerliche Bewertung nicht begründen²⁴ – sonst wäre die Bundeskompetenz immer gegeben, wenn die Länder ihre Gesetzgebungskompetenzen für eigenständige Regeln nutzen.²⁵

Die Erbschaft- und Schenkungsteuer durfte der Bundesgesetzgeber hingegen regeln, weil Steuergfälle bei der Übertragung von betrieblichen Vermögen, je nach Wohnsitz unterschiedliche Landesregelungen für Erblasser und Erben und der dadurch ausgelöste Koordinations- und Abgrenzungsbedarf die Rechts- und Wirtschaftseinheit im geforderten Maß betrifft.²⁶ Diese Gefahren bestehen aber bei der Grundsteuer nicht. Ohnehin kann eine unterschiedliche Besteuerung von Immobilien nur schwer Schranken und Hindernisse für den wirtschaftlichen Verkehr errichten und damit die Wirtschaftseinheit im geforderten Maße gefährden, **weil sich der Wirtschaftsverkehr nicht in Grund und Boden, sondern in Waren und Dienstleistungen entfaltet**. Auch hier ist darauf hinzuweisen, dass die Besteuerung des Grundbesitzes an insoweit **gefestigte Verhältnisse** anknüpft, sodass Belastungsunterschiede kaum zu einer das Zusammenleben erheblich erschwerenden Rechtszersplitterung führen. Die besonderen Grenzen der Besteuerung des Vermögens²⁷ führen dazu, dass die Grundsteuerlast im Vergleich zu Ertragsteuern – der Einkommen- oder Erbschaftsteuer – oder Verbrauchsteuern – der Umsatzsteuer – von Verfassung wegen deutlich geringer sein muss. Schwere, die Bundeskompetenz nach Art. 72 Abs. 2 Alt. 2 GG auslösende Belastungsunterschiede sind daher im Maß der Verfassung nicht möglich. Schließlich steht die grundgesetzliche Vorgabe, in die Gesetzgebungskompetenzen der Länder so wenig wie möglich einzugreifen, einer bundesrechtlichen Regelung der Grundsteuer entgegen. **Der Bund hat gem. Art. 105 Abs. 2 GG nicht die Kompetenz, die Grundsteuer zu regeln.**

2. Aufl. 2003, S. 960 ff.; R. Seer, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, 23. Aufl. 2018, § 16 Rz. 1 ff.; siehe sogleich unter IV. 4.

²¹ S. Kempny / E. Reimer, Neuordnung der Finanzbeziehungen, Gutachten D zum 70. Dt. Juristentag, 2014, S. D 75, 77; J. Hey, in: Scheffler/Hey, Aktuelle Fragen der Grundsteuerreform: Wirkungen und Gesetzgebungskompetenz, 2019, S. 62 f.

²² Th. I. Schmidt, NVwZ 2019, 103 (105); in eine andere Richtung weist J. Becker, BB 2013, 861 (863 f.); **insgesamt a.A. H. Tappe**, Gesetzgebungskompetenz für die Reform der Grundsteuer, Rechtsgutachten, 2019.

²³ S. Kempny / E. Reimer, Neuordnung der Finanzbeziehungen, Gutachten D zum 70. Dt. Juristentag, 2014, S. D 75; Th. I. Schmidt, NVwZ 2019, 103 (105).

²⁴ In eine andere Richtung deutet aber der Entwurf GrStRefG, BT-Drs. 19/11085, S. 86; fragend: BVerfG, 10.4.2018 – 1 BvL 11/14 u.a., BVerfGE 148, 147 (181, Rz. 87 f.) – Grundsteuer.

²⁵ Chr. Mayer, DB 2018, 2200 (2202 ff.), der aber für den Fall einer neuen Einheitsbewertung eine Bundeskompetenz annimmt (2204).

²⁶ BVerfG, 17.12.2014 – 1 BvL 21/12, BVerfGE 138, 136 (178 f., Rz. 115 f.) – Erbschaftsteuer.

²⁷ BVerfG, 22.6.1995 – 2 BvL 37/91, BVerfGE 93, 121 (137 f.) – Vermögensteuer; K. Tipke, Die Steuerrechtsordnung, II, 2. Aufl. 2003, S. 960 ff.; siehe auch sogleich unter IV. 3.

2. Art. 125a GG: „enge Änderungskompetenz des Bundes“ (BVerfG)

Nach Art. 125a Abs. 2 S. 1 GG gelten Regelungen des Bundes fort, selbst wenn sie nach der Novelle des Art. 72 Abs. 2 GG nicht mehr als Bundesrecht erlassen werden könnten. Durch Bundesgesetz kann aber gem. Art. 125a Abs. 2 S. 2 GG bestimmt werden, dass es durch Landesrecht ersetzt werden kann (sog. Freigabegesetz). Art. 125a Abs. 2 GG ordnet nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts keine Versteinerung des fortgeltenden Bundesrechts an. Der Bund darf Anpassungen vornehmen. „Die Änderungskompetenz“ ist aber „eng auszulegen und an die Beibehaltung der wesentlichen Elemente der in dem fortgeltenden Bundesgesetz enthaltenen Regelung geknüpft. Diese darf vom Bundesgesetzgeber modifiziert werden. Zu einer grundlegenden Neukonzeption wären dagegen nur die Länder befugt, allerdings erst nach einer Freigabe durch Bundesgesetz.“²⁸

Der Gesetzentwurf zur Reform der Grundsteuer²⁹ scheint im sog. wertabhängigen Modell eine Nähe zu den Einheitswerten zu suchen – wohl in der Erwägung, die Grenzen der Änderungskompetenz des Bundes so zu wahren. Doch ist der Bundesgesetzgeber auch auf Grundlage des Art. 125a Abs. 2 GG nicht befugt, diese Neukonzeption umzusetzen. Soll der Bund die Grundsteuer reformieren, bedarf es der ebenfalls erwogenen Änderung des Grundgesetzes.³⁰

Die Einheitswerte sollten mehreren Steuerarten eine einheitliche Bewertung zugrunde legen – der Vermögen-, Erbschaft-, Gewerbekapital- und Grundsteuer. Die Werte sind aber gegenwärtig nur noch für die Grundsteuer von zentraler Bedeutung.³¹ **Das ursprüngliche Konzept einer steuerübergreifenden Bewertung gibt es nicht mehr. Es kann insofern nicht durch ein Bundesgesetz fortgeschrieben werden.**

Unbebaute Grundstücke wurden im Rahmen der Einheitsbewertung mit dem gemeinen Wert bemessen, der auf Grundlage des Bodenrichtwerts ermittelt wurde. Bebaute Grundstücke wurden in Abhängigkeit von der Grundstücksart im Regelfall im Ertragswertverfahren, in Ausnahmefällen im Sachwertverfahren bewertet.³² Der Ge-

²⁸ BVerfG, 9.6.2004 – 1 BvR 636/02, BVerfGE 111, 10 (31) – Ladenschlussgesetz; BVerfG, 27.7.2004 – 2 BvF 2/02, BVerfG 111, 226 (268 f.) – Juniorprofessur; BVerfG, 26.1.2005 – 2 BvF 1/03, BVerfGE 112, 226 (250) – Gebührenfreiheit des Studiums; BVerfG, 10.4.2018 – 1 BvL 11/14 u.a., BVerfGE 148, 147 (182, Rz. 89) – Grundsteuer; siehe hierzu auch Entwurf GG-Änderung, BT-Drs. 19/11084, S. 1; *Chr. Mayer*, DB 2018, 2200 (2201), spricht von einem „schmalen“ Pfad.

²⁹ Entwurf GrStRefG, BT-Drs. 19/11085.

³⁰ Entwurf GG-Änderung, BT-Drs. 19/11084.

³¹ BVerfG, 10.4.2018 – 1 BvL 11/14 u.a., BVerfGE 148, 147 (150, Rz. 2) – Grundsteuer.

³² BVerfG, 10.4.2018 – 1 BvL 11/14 u.a., BVerfGE 148, 147 (153, Rz. 9 f.) – Grundsteuer.

setzentwurf sucht, beide Verfahren zu vereinfachen. Waren im Rahmen der Einheitsbewertung für Wohngrundstücke 20 Parameter maßgeblich, sind es gegenwärtig nur noch fünf. Die vom Steuerpflichtigen zu erklärenden Angaben seien bei Gewerbegrundstücken – so fährt das BMF fort – von bisher mehr als 30 auf maximal acht Angaben zurückgenommen.³³ Maßgeblich sind für Wohnimmobilien nun Bodenrichtwerte, die statistisch ermittelte Nettokaltmiete, die u.a. von der sog. Mietstufe der jeweiligen Gemeinde abhängt, sowie die Grundstücksfläche, die Immobilienart und das Alter des Gebäudes.³⁴

Bewertungssysteme werden durch ihre Parameter geprägt. Werden die maßgeblichen Faktoren von 20 auf fünf und von 30 auf acht reduziert, folgt dies zwar dem begrüßenswerten Anliegen der Vereinfachung. **Doch erzeugt eine solche erhebliche Reduktion der entscheidenden Faktoren ein anderes Bewertungssystem.** Die Einheitsbewertung wird für die Grundsteuer nicht fortgeschrieben und gleichheitsgerecht aktualisiert, sondern maßgeblich verändert.³⁵ Ein neues Bewertungssystem wird auch dann erzeugt, wenn maßgebliche Parameter verändert werden, neue hinzukommen und sich die Bewertungsergebnisse verändern. Die Einheitswerte wurden seit mehreren Jahrzehnten nicht aktualisiert. Auch in der Unkenntnis über die aktualisierten Einheitswerte drängt sich der Befund auf, dass das erwogene neue Grundsteuergesetz zu anderen Werten führt. Die Begründung des Gesetzentwurfs betont, dass die neuen Regelungen Belastungsunterschiede bewirken, die durch die Kommunen durch eine Anpassung der Hebesätzen auszugleichen sind.³⁶ Die engen Grenzen der Kompetenz des Art. 125a Abs. 2 GG werden jedenfalls in den vorgenommenen Veränderungen und der insgesamt fehlenden Fortschreibung des Konzepts der Einheitsbewertung für verschiedene Steuern verlassen.³⁷

³³ BMF, Die neue Grundsteuer – Fragen und Antworten, 21.6.2019, <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/FAQ/2019-06-21-faq-die-neue-grundsteuer.html> Abruf: 5.9.2019; vgl. Entwurf GrStRefG, BT-Drs. 19/11085, S. 111.

³⁴ BMF, Die neue Grundsteuer, 21.6.2019 (Fn. 33); Entwurf GrStRefG, BT-Drs. 19/11085, S. 104 ff.

³⁵ Siehe hierzu auch *J. Hey*, in: Scheffler/Hey, Aktuelle Fragen der Grundsteuerreform: Wirkungen und Gesetzgebungskompetenz, 2019, S. 67 ff., Zitat: S. 68, die vor dem Rückgriff auf die Fortschreibungskompetenz warnt. Vor dem Befund einer Kompetenzverletzung müsse „im Wege einer Gesamtschau durch Vergleich der wesentlichen Tatbestandsmerkmale gewürdigt werden, ob sich der Charakter der Grundsteuer durch die Neuregelung ändert.“ Von einer Neukonzeption sei aber auch auszugehen, „wenn die neuen Regelungen unter Beibehaltung des Belastungsgrundes zu ganz anderen Belastungsergebnissen führen würden.“

³⁶ Entwurf GrStRefG, BT-Drs. 19/11085, S. 1.

³⁷ Kritisch fragend zu früheren Reformüberlegungen *Th. I. Schmidt*, NVwZ 2019, 103 (106); im Ergebnis **anders**: Entwurf GrStRefG, BT-Drs. 19/11085, S. 86. Doch wird hier ein entscheidendes Problem angesprochen: „So ist der erhöhte Pauschalierungsgrad im Rahmen der Bewertung der notwendigen Anpassung an die aktuellen Verhältnisse, insbesondere der Verwaltungsvereinfachung und den Anforderungen der Digitalisierung geschuldet.“ **Anders insbesondere auch H. Tappe**, Gesetzgebungskompetenz für die Reform der Grundsteuer, Rechtsgutachten, 2019 – allerdings ebenfalls zu vorherigen Reformüberlegungen.

3. Kritik: systematische Stellung außerhalb der Finanzverfassung

Der Bund darf die notwendige Reform der Grundsteuer weder auf Grundlage des Art. 105 Abs. 2 GG noch nach der Fortschreibungskompetenz des Art. 125a Abs. 2 GG regeln. Soll der Bundesgesetzgeber eine Grundsteuerreform verantworten können, ist die Kompetenzordnung des Grundgesetzes zu ändern. Daher wurde ein neuer Art. 105 Abs. 2 GG vorgeschlagen. „Der Bund hat“ hiernach „die konkurrierende Gesetzgebung über die Grundsteuer. Er hat“ – hier schließt sich die geltende Regelung an – „die konkurrierende Gesetzgebung über die übrigen Steuern, wenn ihm das Aufkommen dieser Steuern ganz oder zum Teil zusteht oder die Voraussetzungen des Artikels 72 Abs. 2 vorliegen.“ Nach diesem Regelungskonzept greift der im Bereich des Steuerverfassungsrechts kompetenzbegründende Art. 72 Abs. 2 GG nicht mehr für die Grundsteuer.³⁸ Die Länder können aber auf Grund des ebenfalls erwogenen neuen Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 7 GG für „die Grundsteuer“ abweichende Regelungen treffen.

Der Reformvorschlag integriert die Abweichungskompetenz der Länder in Art. 72 Abs. 3 GG und damit in die allgemeine Trennung der Gesetzgebungskompetenzen im Bundesstaat. Die Regelung hätte aber in die Finanzverfassung und hier in Art. 105 Abs. 2 GG aufgenommen werden sollen. Die Art. 104a ff. GG regeln die Ausgabenzuständigkeiten, Finanzhilfen, die Ertragsverteilung, den Finanzausgleich, Grundlagen der Finanzverwaltung und Finanzgerichtsbarkeit, die zwischen Bund und Ländern getrennte Haushaltswirtschaft, die Schuldenbremse, den Haushaltsplan, die Rechnungskontrolle und eben die steuerlichen Gesetzgebungskompetenzen. In den so getroffenen Entscheidungen über öffentliche Mittel widmet sich die Finanzverfassung einer heiklen Materie – „pecunia nervus rerum“. Ohne Geld ist kein Staat und kaum eine Politik zu machen. Mit der Verteilung von Finanzen wird ein wichtiger Machtfaktor zwischen Bund, Ländern und Gemeinden bestimmt. Die Sicherheit (Polizei, Militär, Feuerwehr), die Infrastruktur (Straßen, Eisenbahn), das Bildungswesen (Kindergärten, Schulen, Universitäten) und die allgemeine Daseinsvorsorge werden weitgehend durch Steuern finanziert. Der Abgabepflichtige erwartet maßvolle Lasten, aber auch eine handlungsfähige öffentliche Hand und oft bessere staatliche Leistungen. Bund, Länder und Gemeinden fordern nicht selten mehr Finanzmittel und damit eine größere Gestaltungsmacht. Die Finanzverfassung hat daher – in den Worten des Bundesverfassungsgerichts – eine „**besondere Begrenzungs- und Schutzfunktion**“ zu erfüllen,³⁹ die innerhalb der öffentlichen Hand und in ih-

³⁸ Insgesamt Entwurf GG-Änderung, BT-Drs. 19/11084, S. 3 f.

³⁹ BVerfG, 17.1.2017 – 2 BvL 2, 5/14, BVerfGE 144, 369 (397, Rz. 62) – Rückmeldegebühr Brandenburg; BVerfG, 25.6.2014 – 1 BvR 668, 2104/10, BVerfGE 137, 1 (17, Rz. 38) – Straßenausbaubeiträge; BVerfG, 6.11.2012 – 2 BvL 51,

rem Verhältnis zu den Bürgern von zentraler Bedeutung ist. Letztlich suchen die Art. 104a ff. GG Voraussetzungen des Staates und der Freiheit, die grundlegenden Anliegen der Finanz- und der Steuergerechtigkeit zu gewährleisten. In diesem Konzept übernehmen die steuerlichen Gesetzgebungskompetenzen insbesondere im parlamentarischen Schutz vor zu hohen Steuerlasten und im Budgetrecht als dem Königsrecht des Parlaments eine maßgebliche Rolle. Eine neue Kompetenz der Länder, abweichende Grundsteuergesetze zu erlassen, sollte daher nicht in Art. 72 GG, sondern in Art. 105 Abs. 2 GG und damit klar in die Begrenzungs- und Schutzfunktion der Finanzverfassung integriert werden.

Die **allgemeinen Vorgaben der Abweichungskompetenz** des Art. 72 Abs. 3 Sätze 2 und 3 GG, die nach der vom Gesetzentwurf erwogenen systematischen Stellung der Abweichungskompetenz in Art. 72 GG greifen, sollten dann ausdrücklich für anwendbar erklärt werden.

4. Vorschlag: Abweichungskompetenz nur „zur Vereinfachung“

Die Begründung des Gesetzentwurfs betont zu Recht, dass „sich gerade die Grundsteuer aufgrund der Immobilität des Steuerobjekts und des bereits in der Verfassung vorhandenen kommunalen Hebesatzrechts dafür“ anbietet, „die Steuerautonomie der Länder zu stärken.“⁴⁰ Auch aufgrund der örtlichen Radizierung der Steuer, der Belastung des Grundbesitzes und damit strukturell gesicherter Lebensverhältnisse und der von Verfassungen wegen geringen Steuerlast drohen strukturell keine Rechtszersplitterungen oder für den Bundesstaat maßgebliche Beeinträchtigungen der Lebensverhältnisse.⁴¹ Nutzen die Länder die Gesetzgebungskompetenz, könnten sich Grundsteuermodelle durchsetzen, die den Verwaltungsaufwand für alle Steuerbetroffenen deutlich reduzieren, die Gemeinden, die Finanzverwaltung, die Gerichte und die Steuerpflichtigen erheblich entlasten. Im besten Fall würden die Steuerpflichtigen in der Digitalisierung durch eine weitgehend behördliche Wertermittlung und darauf beruhenden vorausgefüllten Steuererklärungen vollständig vor unnötigem Erklärungsaufwand verschont. Die Landtage wissen um die Lage ihrer Kommunen und um die wirtschaftlichen Verhältnisse vor Ort. Die Ertragskompetenz liegt ohnehin bei den Gemeinden, die finanzrechtlich zu den Ländern gehören.

52/06, BVerfGE 132, 334 (349, Rz. 47) – Rückmeldegebühr Berlin; jeweils m.w.N.

⁴⁰ Entwurf GG-Änderung, BT-Drs. 19/11084, S. 1.

⁴¹ Siehe bereits unter 1.

Das Bundesfinanzministerium warnt angesichts der Abweichungskompetenz der Länder vor einen „Flickenteppich mit 16 unterschiedlichen Grundsteuergesetzen.“⁴² Doch ist es nicht wahrscheinlich, dass alle oder auch nur die überwiegende Zahl der Bundesländer unterschiedliche Grundsteuergesetze in Kraft setzen. Vielmehr sollten neue Modelle in länderübergreifenden Kooperationen erarbeitet werden.

Doch weist das Bundesfinanzministerium auf ein zentrales Problem. Unterschiedliche Landesgesetze werden die Steuerbetroffenen kaum behindern, wenn diese leicht oder gar in vorausgefüllten Steuererklärungen nahezu vollständig digital angewandt werden können. Würden verschiedene Länder aber Grundsteuergesetze erlassen, die je einen **hohen eigenen Vollzugaufwand** bewirken, könnten sich die Befolungslasten beträchtlich erhöhen. Die Zumutbarkeitsgrenzen wären erheblich strapaziert, wenn Steuerpflichtige komplizierte Grundsteuergesetze in unterschiedlichen Ländern befolgen müssten.

Die Abweichungskompetenz sollte daher in Art. 105 Abs. 2 GG aufgenommen⁴³ werden und sodann den Ländern eine eigene Regelung nur „**zur Vereinfachung**“ erlauben. Zwar wäre dieses Novum im Grundgesetz ein unbestimmter Rechtsbegriff, der wohl nur in Grenzen justiziabel wäre. Doch würde deutlich, dass neue Landesgesetze nicht zu Lasten der Steuerpflichtigen wirken dürfen. Die Regelungen müssten nach der Einschätzung und Darlegung des Landesgesetzgebers die Vollzugslasten spürbar reduzieren.

Art. 105 Abs. 2 GG hätte dann folgenden Wortlaut: „**Der Bund hat die konkurrierende Gesetzgebung über die Grundsteuer. Die Länder können hiervon zur Vereinfachung abweichende Regelungen treffen.** Artikel 72 Abs. 3 Sätze 2 und 3 finden entsprechende Anwendung. Über die übrigen Steuern hat der Bund die konkurrierende Gesetzgebung, wenn ihm das Aufkommen dieser Steuern ganz oder zum Teil zusteht oder die Voraussetzungen des Artikels 72 Abs. 2 vorliegen.“

⁴² BMF, Die neue Grundsteuer, 21.6.2019 (Fn. 33).

⁴³ Siehe unter 3.

IV. Verfassungsverstoß: kein hinreichender Belastungsgrund

1. Im Gesetz erkennbarer eigener Belastungsgrund der Grundsteuer (BVerfG)

Ausdrücklich betont das Bundesverfassungsgericht, dass ein neues Grundsteuergesetz die steuerlichen Belastungsgründe bestimmen muss. Aus diesen ist die Bewertung und damit die Steuerlast folgerichtig, realitäts- und gleichheitsgerecht zu entwickeln. „Die Bemessungsgrundlage muss, um die gleichmäßige Belastung der Steuerpflichtigen zu gewährleisten, so gewählt und ihre Erfassung so ausgestaltet sein, dass sie den mit der Steuer verfolgten Belastungsgrund in der Relation der Wirtschaftsgüter zueinander realitätsgerecht abbildet.“ Das Gesetz muss **„das für den steuerlichen Belastungsgrund als maßgeblich erachtete Bemessungsziel erkennen lassen.“**⁴⁴

In der Klarheit über den Belastungsgrund und das Bemessungsziel **hat sich die Grundsteuer von Verfassungen wegen von anderen Steuern und insbesondere von der Vermögensteuer rechtserheblich zu unterscheiden.** Die Kompetenzordnung des Grundgesetzes, die eindeutige Verteilung des steuerlichen Ertrags und die Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit verbieten dem Gesetzgeber, eine steuerliche Leistungsfähigkeit doppelt zu besteuern oder eine Steuer zwei Mal zu regeln.⁴⁵ „Für die in Art. 105 und Art 106 GG aufgeführten Steuern und Steuerarten verwendet das Grundgesetz Typusbegriffe. [...] Änderungen bestehender Steuergesetze oder die Erschließung neuer Steuerquellen sind“ – so fährt das Bundesverfassungsgericht fort – „unter dem Blickpunkt der Zuständigkeitsverteilung zumindest so lange nicht zu beanstanden, wie sie sich im Rahmen der herkömmlichen Merkmale der jeweiligen Steuern halten.“⁴⁶ Die Vermögensteuer belastet das Vermögen. Ihr Ertrag steht

⁴⁴ BVerfG, 10.4.2018 – 1 BvL 11/14 u.a., BVerfGE 148, 147 (185, Rz. 97) – Grundsteuer; BVerfG, 4.2.2009 – 1 BvL 8/05, BVerfGE 123, 1 (20) – Spielgerätesteuern Hamburg: „Der Grundsatz der gleichen Zuteilung steuerlicher Lasten verlangt eine gesetzliche Ausgestaltung der Steuer, die den Steuergegenstand in den Blick nimmt und mit Rücksicht darauf eine gleichheitsgerechte Besteuerung des Steuerschuldners sicherstellt. Dies gilt namentlich für den Maßstab zur Bemessung der Steuer.“ BFH, 22.10.2014 – II R 16/13, BStBl. II 2014, 957 – Vorlagen Einheitsbewertung: Der Gleichheitssatz „erfordert einen an dem Bewertungszweck ausgerichteten Bewertungsmaßstab, der folgerichtig bei allen Bewertungsfällen anzulegen ist.“ Diese Vorgabe betont auch die Begründung des Gesetzentwurfs: Entwurf GrStRefG, BT-Drs. 19/11085, S. 78.

⁴⁵ BVerfG, 13.4.2017 – 2 BvL 6/13, BVerfGE 145, 171 (192 ff., Rz. 61 ff.) – Kernbrennstoffsteuer; BVerfG, 6.3.2002 – 2 BvL 17/99, BVerfGE 105, 73 (122 f., 131, Zitat: 123) – Rentenbesteuerung: „Was bereits der Einkommensteuer unterlegen hat, darf nicht ein zweites Mal, also doppelt, besteuert werden. Eine ‚spätere‘ steuerliche Erfassung einer Vermögensmehrung kommt dagegen in Betracht, wenn die Besteuerung zu einem – möglichen – früheren Zeitpunkt unterblieben ist oder ‚aufgeschoben‘ wurde.“ Siehe auch BFH, 18.5.2010 – X R 29/09, BStBl. II 2011, 591.

⁴⁶ BVerfG, 13.4.2017 – 2 BvL 6/13, BVerfGE 145, 171 (192 ff., Zitate 193 f., Rz. 65, 68) – Kernbrennstoffsteuer; BVerfG, 6.3.2002 – 2 BvL 17/99, BVerfGE 105, 73 (122 f., 131) – Rentenbesteuerung; BVerfG, 7.5.1998 – 2 BvR 1991,

den Ländern zu (Art. 106 Abs. 2 Nr. 1 GG). Die Grundsteuer knüpft – vergleichbar mit der Vermögensteuer – an den Grundbesitz an. Ihre Erträge gebühren den Gemeinden (Art. 106 Abs. 6 S. 1 GG). Der im Gesetz erkennbare Belastungsgrund der Grundsteuer, aus dem die Steuerhöhe zu entwickeln ist, muss sich von Verfassungswegen vom Belastungsgrund der Vermögensteuer unterscheiden.

2. „Sollertragsteuer“, „Verkehrswert“, „Innehaben von Grundbesitz“

Den vom Bundesverfassungsgericht ausdrücklich hervorgehobenen verfassungsrechtlichen Auftrag, den spezifischen Belastungsgrund der Grundsteuer im Gesetz erkennbar zu regeln und aus diesem die Steuer zu bemessen,⁴⁷ erfüllt das vorliegende Grundsteuergesetz nicht. Das Grundgesetz wird so verletzt.

Die Begründung des Gesetzentwurfs benennt zunächst mit dem Grundbesitz das Steuerobjekt der Grundsteuer, das ohne Ansehung der Person belastet wird. An verschiedenen Stellen wird die vom Bundesverfassungsgericht für die Vermögensteuer gezeichnete Grenze der Besteuerung im Sollertrag, die auch für die Grundsteuer gilt,⁴⁸ in der Gesetzesbegründung hervorgehoben.⁴⁹ „Die Belastungsentscheidung knüpft auch künftig“ – so die Begründung – „an das Innehaben von Grundbesitz in Form von land- und forstwirtschaftlichem Vermögen oder Grundvermögen an und wird durch den Charakter einer Sollertragsteuer geprägt.“⁵⁰ Das Bewertungsziel wird später in der „Ermittlung eines objektiviert-realen Werts innerhalb eines Wertekorridors des gemeinen Werts“ zusammengefasst.⁵¹ „Die Verfahren zur Bewertung des Grundvermögens werden in Anlehnung an die anerkannten Vorschriften zur Verkehrswertermittlung von Grundstücken auf der Grundlage des Baugesetzbuchs modernisiert.“⁵² Selbst wenn der Verweis auf die Sollertragsteuer im Gesetz und der durch dieses vorgenommenen Bewertung hinreichend aufgenommen würde, genügt dieser wie die erwähnte Ausrichtung auf eine Verkehrswertermittlung und das Innehaben von Grundvermögen den verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht.

2004/95, BVerfGE 98, 106 (125) – Kassler Verpackungssteuer; BFH, 18.5.2010 – X R 29/09, BStBl. II 2011, 591.

⁴⁷ BVerfG, 10.4.2018 – 1 BvL 11/14 u.a., BVerfGE 148, 147 (185, Rz. 97) – Grundsteuer; BVerfG, 13.4.2017 – 2 BvL 6/13, BVerfGE 145, 171 (192 ff.) – Kernbrennstoffsteuer.

⁴⁸ BVerfG, 22.6.1995 – 2 BvL 37/91, BVerfGE 93, 121 (140) – Vermögensteuer.

⁴⁹ Entwurf GrStRefG, BT-Drs. 19/11085, S. 81, 82, 83, 85, 98, 99, 106, 107.

⁵⁰ Entwurf GrStRefG, BT-Drs. 19/11085, S. 81.

⁵¹ Entwurf GrStRefG, BT-Drs. 19/11085, S. 86.

⁵² Entwurf GrStRefG, BT-Drs. 19/11085, S. 82; ausdrücklich für eine Bemessung nach dem Verkehrswert auch: Antrag der Fraktion DIE LINKE, 21.2.2019, BT-Drs. 19/7980, S. 1, 3.

Die Vermögensteuer und die Grundsteuer dürfen von Verfassungen wegen nur in den Grenzen des Sollertrags erhoben werden. Würde Vermögen über den möglichen Ertrag belastet, würden die Steuern nach und nach das Vermögen abtragen, die Vermögenssubstanz verringern, so den Steuerpflichtigen übermäßig besteuern und die Steuerquelle zum Versiegen bringen.⁵³ Diese Deutung des Grundgesetzes durch das Bundesverfassungsgericht wird von vielen Stimmen gestützt,⁵⁴ zuweilen aber auch kritisiert.⁵⁵ Die Vermögensteuer und die Grundsteuer dürfen nicht zu einer „schleichenden Vermögenskonfiskation“ führen, müssen daher aus einem Vermögensertrag bestritten werden können. „Hier begegnen sich“ – so fährt das Bundesverfassungsgericht fort – „das fiskalische Interesse an der Erhaltung der Steuerquelle und das Individualinteresse an der Bewahrung des eigenen Vermögens.“ Dieses verfassungsrechtliche Maß gibt keine konkrete Bewertung vor. „Erfasst die Bemessungsgrundlage nicht den vermuteten Ertrag, sondern den Veräußerungswert eines Wirtschaftsgutes, so kommt dem Steuersatz die Aufgabe zu, anknüpfend an einen aus dem Veräußerungswert abgeleiteten Sollertrag den steuerlichen Zugriff auf diesen angemessen und gleichheitsgerecht zu begrenzen.“⁵⁶

Die verfassungsrechtliche Grenze der Sollertragsbesteuerung beschränkt die Vermögensteuer und die Grundsteuer. Sie bildet bereits deshalb keinen Belastungsgrund der Grundsteuer, der diese in der vom Grundgesetz geforderten Weise von der Vermögensteuer abgrenzt. **Allein als Sollertragsteuer kann die Grundsteuer ohnehin nicht verfassungskonform begründet und bemessen werden.**⁵⁷ Das in der Gesetzesbegründung ebenfalls beschriebene „Innehaben von Vermögen“⁵⁸ unterscheidet sich ebenso nicht hinreichend von der Vermögensteuer, weil diese das Vermögen belastet. Die Grundsteuer ist keine Vermögensteuer, muss sich in ihrem Zugriff auf die Leistungsfähigkeit und auch auf Grund der unterschiedlichen verfassungsrechtlichen Ertragsverteilung und Gesetzgebungskompetenz von dieser unterscheiden. **Im Gewand der Grundsteuer darf keine Vermögensteuer erhoben werden.**

Auch die beschriebene Verkehrswertermittlung gibt der Grundsteuer keinen Belastungsgrund, der sie hinreichend von den anderen Steuern abgrenzt. Das verfassungs-

⁵³ BVerfG, 22.6.1995 – 2 BvL 37/91, BVerfGE 93, 121 (139 f.) – Vermögensteuer.

⁵⁴ Siehe die Übersichten bei *D. Birk*, DSStJG 22 (1999), 7 (20); *N. Vieten*, Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Wiedereinführung einer Vermögensteuer, 2005, S. 18 f.; *P. Bechstein*, Die Rechtfertigung von Einzelsteuern, 1997, S. 133 ff.; jeweils m.w.N.

⁵⁵ *J. Wieland*, Rechtliche Rahmenbedingungen für eine Wiedereinführung der Vermögensteuer, Rechtsgutachten erstattet für ver.di, 2003, insbes. S. 47 f.; *J. Hey*, in: Hey/Maiterth/Houben, Zukunft der Vermögensbesteuerung, 2012, S. 33 ff.

⁵⁶ BVerfG, 22.6.1995 – 2 BvL 37/91, BVerfGE 93, 121 (139 f.) – Vermögensteuer.

⁵⁷ Deutlich *J. Hey*, in: Hey/Maiterth/Houben, Zukunft der Vermögensbesteuerung, 2012, S. 33 ff., 77 ff., Zitat: S. 37: Eine „Rechtfertigung der Besteuerung von Vermögen als Sollertragsteuer“ scheidet aus. Gleichzeitig kritisiert *J. Hey* aber das verfassungsrechtliche Maß der Vermögensteuern im Sollertrag (siehe bereits Fn. 55).

⁵⁸ Entwurf GrStRefG, BT-Drs. 19/11085, S. 81.

rechtliche Unterscheidungsgebot verbietet zwar keine parallele Bemessung von Steuern. So darf die Gewerbesteuer den nach dem Einkommen- oder Körperschaftsteuergesetz ermittelten Gewinn zugrunde legen. Steuern, die von einem gemeinsamen Ausgangswert ausgehen, müssen sich aber sodann in Begründung und Bemessung unterscheiden. Der Wert des Vermögens und damit auch des Grundbesitzes ist Gegenstand der Vermögensteuer. Die Grundsteuer wird auch nicht auf den Verkauf von Grundeigentum erhoben, für den der Verkehrswert maßgeblich ist. Anders als die Erbschaft- und Schenkungsteuer belastet die Grundsteuer nicht den gegenwärtigen Wert des anfallenden Vermögenszuwachses.⁵⁹ Die Ausrichtung auf den Verkehrswert begeht ohne einen eigenständigen grundsteuerlichen Belastungsgrund den entscheidenden Fehler, die Bewertung an der Vermögensteuer, der Erbschaft- und Schenkungssteuer oder ganz anderen Vorgängen wie einen Verkauf zu orientieren. **Entgegen der vom Bundesverfassungsgericht,⁶⁰ vom Bundesfinanzhof⁶¹ und auch vom Bundesrat⁶² ausdrücklich betonten Vorgabe wird keine spezifische Bewertung der Grundsteuer aus einem im Gesetz erkennbaren eigenen Belastungsgrund entwickelt. Das Grundgesetz wird so verletzt.**

3. Die heikle Leistungsfähigkeit des Vermögens – enger Belastungsraum

Mit manchen Stimmen in der Wissenschaft hat die Grundsteuer neben den Ertragsteuern ihre Existenzberechtigung verloren, sollte abgeschafft und den Kommunen eine andere Finanzquelle zugewiesen werden.⁶³

Diese grundlegende Kritik an der Grundsteuer betont zunächst, dass die Grundsteuer als Objektsteuer⁶⁴ ohne Ansehung der Person erhoben wird,⁶⁵ gleichgültig ob ein Milliardär in einer Villa wohnt, die er mit leichter Hand erworben hat, oder ob sich eine Familie ein Eigenheim durch Kredit finanziert. Das Hausgrundstück der Familie ist wirtschaftlich jedenfalls in Teilen der Bank zuzurechnen, deren Kredit mit

⁵⁹ BVerfG, 7.11.2006 – 1 BvL 10/02, BVerfGE 117, 1 (33) – Erbschaftsteuersätze.

⁶⁰ BVerfG, 10.4.2018 – 1 BvL 11/14 u.a., BVerfGE 148, 147 (185, Rz. 97) – Grundsteuer; BVerfG, 13.4.2017 – 2 BvL 6/13, BVerfGE 145, 171 (192 ff.) – Kernbrennstoffsteuer.

⁶¹ BFH, 22.10.2014 – II R 16/13, BStBl. II 2014, 957 – Vorlagen Einheitsbewertung.

⁶² Bundesrat, Gesetzentwurf zur Änderung des Bewertungsgesetzes, 4.11.2016, BR-Drs. 515/16, S. 36: „Es ist daher sinnvoll, eine Neubewertung für Zwecke der Grundsteuer auch ausschließlich an den Erfordernissen dieser Steuerart auszurichten und dabei vorhandene Vereinfachungspotenziale zu nutzen.“

⁶³ Siehe nur *K. Tipke*, Die Steuerrechtsordnung, II, 2. Aufl. 2003, S. 965 f.; *R. Seer*, in: *Tipke/Lang*, Steuerrecht, 23. Aufl. 2018, § 16 Rz. 4; *St. Homburg*, Wirtschaftsdienst 2018, 169 (170); jeweils m.w.N.

⁶⁴ BVerfG, 6.12.1983 – 2 BvR 1275/79, BVerfGE 65, 325 (353) – Zweitwohnungssteuer.

⁶⁵ BFH, 22.10.2014 – II R 16/13, BStBl. II 2014, 957 – Vorlage Einheitsbewertung; BFH, 19.7.2006 – II R 81/05, BStBl. II 2006, 767 – Grundsteuerbefreiung; *K. Tipke*, Die Steuerrechtsordnung, II, 2. Aufl. 2003, S. 961; *C. Fuest / L. Immel / D. Meier / F. Neumeier*, Die Grundsteuer in Deutschland: Finanzwissenschaftliche Analyse und Reformoptionen, 2018, S. 30, sprechen deshalb davon, dass die Grundsteuer das Leistungsfähigkeitsprinzip verletzt.

Zins abzuzahlen ist. Dennoch muss die Familie die Grundsteuer entrichten.⁶⁶ Die Grundsteuer ist in diesen Fällen nur schwer zu rechtfertigen.

Zudem wird die Grundsteuer pointiert als Wohnsteuer kritisiert, weil sie auf das Wohnen und damit auf eine Existenzbedingung zugreift.⁶⁷ Dieser Zugriff darf das Existenzminimum nicht verletzen.⁶⁸ Aber auch oberhalb dieser elementaren Grenze belastet die Grundsteuer mit dem Wohnen Lebensbedingungen, die die öffentliche Hand im Wohnungsbau und Wohngeld fördert. Diese gegenläufige Wirkung im existenziellen Bereich wird teilweise als ein Verfassungsverstoß, jedenfalls aber als eine kaum zu stemmende steuerliche Rechtfertigungslast begriffen.⁶⁹

Vermögenssteuern wie die Grundsteuer privilegieren bestimmte Eigentümer. Wer aus seinem Eigentum einen Ertrag erwirtschaftet, hat einen Vorteil, weil er aus diesem die Ertragsteuern und die Grundsteuer entrichten kann. Ein Eigentümer, dessen Grundbesitz hingegen keinen unmittelbaren Ertrag bewirkt, kann aus dem Grundbesitz und damit dem Steuergegenstand die Steuer nicht entrichten. Die Grundsteuer drängt so die Steuerpflichtigen, das Eigentum wirtschaftlich zu nutzen, benachteiligt privat genutztes Vermögen strukturell. Die Grundsteuer darf auch deshalb nur in den Grenzen des Sollertrags erhoben werden.⁷⁰

Vermögen wird regelmäßig aus einer Finanzkraft erworben, die bereits der Ertragsbesteuerung – insbesondere der Einkommensteuer – unterlag. Zu diesen direkten Steuern treten die indirekten Steuern beim Erwerb und – bei Grundstücken – die Grundsteuer. Die so bewirkte kumulative Steuerlast bleibt bei der Grundsteuer unberücksichtigt. Die Kumulation aber muss das Maß der Verfassung wahren, in jedem Steuerfall verhältnismäßig sein. Die Grundsteuer kann nicht unmittelbar aus dem Grundbesitz, sondern nur aus nicht gebundener Finanzkraft entrichtet werden. Diese Finanzkraft wurde aber in aller Regel schon besteuert.⁷¹ Auch deshalb sind von Verfassungen wegen die Grenzen des Sollertrags zu wahren, darf die Vermögenssubstanz nicht berührt werden. Niemand darf durch die Grundsteuer gezwungen werden, seinen Grundbesitz zu veräußern. Die steuerliche Leistungsfähigkeit des Vermögens ist

⁶⁶ Die Steuerbefreiung für zu Wohnzwecken vermag diese Kritik zu schwächen (§ 5 GrStG), aber nicht auszuräumen.

⁶⁷ K. Tipke, Die Steuerrechtsordnung, II, 2. Aufl. 2003, S. 958 f.; J. Hey, in: Hey/Maiterth/Houben, Zukunft der Vermögensbesteuerung, 2012, S. 79; R. Seer, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, 23. Aufl. 2018, § 16 Rz. 3; St. Homburg, Wirtschaftsdienst 2018, 169 (171).

⁶⁸ BVerfG, 9.2.2010 – 1 BvL 1/09 u.a., BVerfGE 125, 175 (223) – Hartz IV-Gesetz; K. Tipke, Die Steuerrechtsordnung, II, 2. Aufl. 2003, S. 958 f., 963.

⁶⁹ R. Seer, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, 23. Aufl. 2018, § 16 Rz. 3 f. m.w.N.

⁷⁰ BVerfG, 22.6.1995 – 2 BvL 37/91, BVerfGE 93, 121 (137 ff.) – Vermögensteuer.

⁷¹ BVerfG, 22.6.1995 – 2 BvL 37/91, BVerfGE 93, 121 (137 f.) – Vermögensteuer; H. Kube, Verfassungs- und Vollzugsfragen einer Vermögensteuer, Rechtsgutachten erstellt im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft GmbH, 2013, S. 16 ff.; A. Musil, DStR 2017, 1903 (1907); mit Blick auf die Vermögensabgabe G. Kirchhof, StuW 2011, 189 (insbes. 200 f.).

insgesamt heikel. Das Grundgesetz eröffnet der Grundsteuer nur einen engen Belastungsraum.⁷²

4. Die Frage nach dem grundsteuerlichen Belastungsgrund – Äquivalenzabgabe

Trotz dieser Einwände wird die Grundsteuer von zahlreichen Stimmen gerechtfertigt. Ihr Belastungsgrund ist aber nicht abschließend geklärt.

Als „überholt“ gilt die sog. **Fundustheorie**, nach der Vermögenseinkünfte als besonders gesichert – fundiert – angesehen werden, weil sie Wechselfällen des Lebens wie Krankheit, Arbeitslosigkeit oder anderen Unglücksfällen weitgehend entzogen seien. Diese Annahme überzeuge nicht mehr, weil Vermögen – selbst Grundeigentum – in seinem Ertrag nicht per se sicherer sei als andere Quellen der Finanzkraft.⁷³ Aber auch unabhängig von diesem vergleichenden Befund entzieht die Grenze der Sollertragsbesteuerung im Zusammenwirken mit der Einkommensteuer der Fundustheorie den Boden. Die Einkommensteuer erfasst einen Ist-Ertrag, der aus Grundstücken erzielt wird. Daneben vermittelt ein Sollertrag, der gerade nicht zufließt, keine besondere Sicherheit.

Auch vom Gesetzentwurf⁷⁴ wird die Grundsteuer mit der **durch das Grundvermögen vermittelten Leistungsfähigkeit** begründet.⁷⁵ Doch unterscheidet sich dieser Belastungsgrund nicht hinreichend von dem der Vermögensteuer, in der just die Leistungsfähigkeit des Vermögens belastet wird.⁷⁶ Die Grundsteuer muss sich in einem eigenen Belastungsgrund und Bewertungsziel von der Vermögensteuer abgrenzen.

Nur in Andeutungen wird in der Begründung des Gesetzentwurfs der mögliche Nutzen des Grundbesitzes für den Eigentümer⁷⁷ zur Begründung der Grundsteuer her-

⁷² BVerfG, 22.6.1995 – 2 BvL 37/91, BVerfGE 93, 121 (137 f.) – Vermögensteuer; K. Tipke, Die Steuerrechtsordnung, II, 2. Aufl. 2003, S. 960 ff.; R. Seer, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, 23. Aufl. 2018, § 16 Rz. 1 ff.; jeweils m.w.N.

⁷³ K. Tipke, Die Steuerrechtsordnung, II, 2. Aufl. 2003, S. 923, 956 f.; J. Hey, in: Hey/Maiterth/Houben, Zukunft der Vermögensbesteuerung, 2012, S. 34 f.

⁷⁴ Entwurf GrStRefG, BT-Drs. 19/11085, S. 81.

⁷⁵ Siehe auch Bundesrat, Gesetzentwurf zur Änderung des Bewertungsgesetzes, 4.11.2016, BR-Drs. 515/16, S. 36: „Neues Bewertungsziel ist der Kostenwert. Dieser Kostenwert bildet (typisiert) den Investitionsaufwand für die Immobilie ab. Die Höhe des Investitionsvolumens dient als Indikator für die durch das Grundstück vermittelte Leistungsfähigkeit.“

⁷⁶ Siehe für die notwendige Unterscheidung BVerfG, 13.4.2017 – 2 BvL 6/13, BVerfGE 145, 171 (192 ff., Rz. 61 ff.) – Kernbrennstoffsteuer, sowie unter 1.

⁷⁷ „Die mit dem Grundbesitz vermittelte Möglichkeit einer ertrags-bringenden Nutzung, die durch den Sollertrag widergespiegelt wird, vermittelt eine objektive Leistungsfähigkeit des Steuerschuldners“ (Entwurf GrStRefG, BT-Drs. 19/11085, S. 80; der Antrag der Fraktion DIE LINKE, 21.2.2019, BT-Drs. 19/7980, S. 3, spricht von der „Nutzung des Steuergegenstandes“; auch J. Hey, in: Hey/Maiterth/Houben, Zukunft der Vermögensbesteuerung, 2012, insbes. S. 84 m.w.N., be-

angezogen. Mit dem sog. **Nutzenprinzip** wurde jüngst auch das Grundsteuermodell der sog. **Bodenwertsteuer** begründet. Hiernach würde die Grundsteuer nur nach dem Wert des Grundstücks bemessen. Gebäude würden von der Steuer nicht erfasst und müssten daher auch nicht bewertet werden.⁷⁸ Doch steigt mit einem Gebäude der Nutzen eines Grundstücks. Die Gebäude von der grundsteuerlichen Bewertung auszunehmen ist gleichheitsrechtlich auch in anderen Belastungsgründen nicht zu rechtfertigen. Der Unterschied zwischen bebauten und unbebauten Grundstücken ist erheblich. Das Nutzenprinzip vermag die Bodenwertsteuer nicht zu begründen. Es könnte aber als Belastungsgrund der Grundsteuer dienen. Dann müsste aber – vergleichbar mit der Fundustheorie – der besondere Nutzen von Grund und Boden im Vergleich zu anderen Vermögen begründet und sodann hieraus eine gleichheitsgerechte Bewertung hergeleitet werden. Dies sind jedenfalls nur sehr schwer zu erfüllende Aufträge.

Vielversprechender ist die Begründung der Grundsteuer aus dem **Äquivalenzprinzip**, das die Begründung des Gesetzentwurfs ebenfalls erwähnt.⁷⁹ Auch in der dann ersichtlichen verfassungsnotwendigen Unterscheidung von der Vermögensteuer und anderen Steuern⁸⁰ sollte die Grundsteuer als Äquivalenzabgabe gerechtfertigt und bemessen werden. Zwar werden bestimmte Leistungen in Beiträgen etwa für die Erschließung sowie in Abgaben für Wasser oder die Müllabfuhr abgegolten. Jedoch kommt die allgemeine gemeindliche Infrastruktur den Eigentümern zu Gute, wofür die Grundsteuer eine ergänzende Abgabe bietet.⁸¹ Die Erträge würden den Gemeinden neben Gebühren und Beiträgen für Straßen, Kindergärten und Schulen, für Grünanlagen, Spielplätze, Kultur- und Sportstätten zufließen. Das Äquivalenzprinzip darf nicht – vergleichbar mit Gebühren und Beiträgen – im Sinne einer Individualäquivalenz missverstanden werden, nach der die Steuerlast stets präzise nach den angebotenen Leistungen zu bemessen sei.⁸² Vielmehr dienen die gemeindlichen An-

schreibt das Nutzenprinzip neben dem Äquivalenzprinzip als mögliche Rechtfertigung der Grundsteuer).

⁷⁸ R. Seer, DB 2018, 1488 (1492 f.); zur Bodenwertsteuer insbesondere auch D. Löhr, DStR 2016, 1497 (1502 f.).

⁷⁹ Durch die Grundsteuer werde einerseits ein „Zusammenhang mit kommunalen Infrastrukturleistungen hergestellt, die durch Beiträge und Gebühren nicht vollständig abgegolten werden können und dem Grundstückseigentümer zu Gute kommen. Andererseits wird durch die Erfassung der Gebäude und die dadurch vermittelte objektive Leistungsfähigkeit gewährleistet, dass vielfältige Aufgaben einer Gemeinde finanziert werden, die der Allgemeinheit andernfalls regelmäßig nur mit Zuschüssen zur Verfügung gestellt werden können“ (Entwurf GrStRefG, BT-Drs. 19/11085, S. 81).

⁸⁰ BVerfG, 13.4.2017 – 2 BvL 6/13, BVerfGE 145, 171 (192 ff., Rz. 61 ff.) – Kernbrennstoffsteuer; siehe bereits unter 1.

⁸¹ Wissenschaftlicher Beitrag beim BMF, Stellungnahme zur Reform der Grundsteuer, 2010, S. 2; Wissenschaftlicher Beitrag beim BMF, Gutachten „Die Einheitsbewertung in der Bundesrepublik Deutschland – Mängel und Alternativen [1989], 1998, S. 1 (36); Gutachten der Steuerreformkommission, BMF-Schriftenreihe Heft 17 (1971), S. 714 f.; Arbeitsgruppe der Länder Baden-Württemberg, Bayern und Hessen, Eckpunkte für eine vereinfachte Grundsteuer nach dem Äquivalenzprinzip, 2010, S. 5; A. Schmehl, DStJG 36 (2012), 249 (283 ff.); W. Scheffler, Leitlinien für eine Reform der Grundsteuer, 2018, S. 30 ff.; vgl. zudem BFH, 19.7.2006 – II R 81/05, BStBl. II 2006, 767; auf das Äquivalenzprinzip weist auch J. Hey, in: FS Lang, 2011, 133 (155); dies., in: Hey/Maiterth/Houben, Zukunft der Vermögensbesteuerung, 2012, S. 77 ff.

⁸² K. Tipke, Die Steuerrechtsordnung, II, 2. Aufl. 2003, S. 957, 961 f.

gebote dem Grundbesitz, erschließen ihn und machen ihn besser nutzbar. Die Leistungen der Gemeinde können daher eine besondere Belastung des Grundbesitzes in der Grundsteuer rechtfertigen, deren Erträgen den Kommunen zufließen. Der Gesetzgeber würde sicheren verfassungsrechtlichen Boden betreten, wenn er die Grundsteuer – anders als im Gesetzentwurf und wie von bereits unterbreiteten Reformvorschlägen erwogen⁸³ – als Äquivalenzabgabe begründen und bemessen würde.

V. Gleichheitsverletzungen, Umlagefähigkeit, Finanzausgleich

1. Kein folgerichtiges Bewertungssystem – Alter des Gebäudes

Der Allgemeine Gleichheitssatz gibt dem Unterscheidungsinstrument des Gesetzes und damit dem Gesetzgeber vor, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches entsprechend der Unterschiede ungleich zu behandeln. Vergleichsgruppen sind nach dem gesetzgeberischen Ziel sachgerecht zu bilden und unterschiedliche Rechtsfolgen zu rechtfertigen. Je nach Regelungsgegenstand und Differenzierungsmerkmalen reichen die Bindungen – so fährt das Bundesverfassungsgericht fort – von einem bloßen Willkürverbot bis hin zu einer Bindung an strenge Verhältnismäßigkeitserfordernisse. Die Vorgabe der Gleichheit vor dem Gesetz ist bereichsspezifisch anzuwenden. Art. 3 Abs. 1 GG fordert vom Gesetzgeber und der vollziehenden Gewalt eine Gleichheit im Belastungserfolg. Steuerpflichtige sind durch Steuergesetze rechtlich und tatsächlich gleich zu belasten. In Erfüllung dieser Vorgabe hat der Gesetzgeber einen weiten Entscheidungsraum, wenn er einen Steuergegenstand und einen Steuersatz regelt. Bei der Ausgestaltung der steuerlichen Belastungsentscheidung muss er die eng miteinander verbundenen Vorgaben des **Leistungsfähigkeitsprinzips** und der **folgerichtigen Gesetzgebung** wahren. Steuerpflichtige sind bei gleicher Leistungsfähigkeit gleich, bei unterschiedlicher Leistungsfähigkeit entsprechend unterschiedlich zu belasten (horizontale und vertikale Steuergerechtigkeit). Eine getroffene Belastungsentscheidung ist in der Gleichheit vor dem Gesetz folgerichtig umzusetzen. Gesetzliche Unterscheidungen bedürfen eines vernünftigen oder sonst wie einleuchtenden Grundes, müssen durch Sachgründe gerechtfertigt sein, die

⁸³ Siehe hierzu nur Arbeitsgruppe der Länder Baden-Württemberg, Bayern und Hessen, Eckpunkte für eine vereinfachte Grundsteuer nach dem Äquivalenzprinzip, 2010, und insgesamt unter VI.

dem Differenzierungsziel und dem Ausmaß der Ungleichbehandlung angemessen sind.⁸⁴

Die verfassungsrechtliche Vorgabe einer folgerichtigen Bewertung ist bereits deshalb kaum erfüllt, weil der Gesetzentwurf das für den Belastungsgrund maßgebliche Ziel nicht hinreichend klar benennt.⁸⁵ In dieser Unsicherheit nutzt das erwogene Gesetz für die Bemessung der Grundsteuer sehr unterschiedliche Parameter, wenn das Ertrags- und das Sachwertverfahren vereinfacht werden. Maßgeblich sind der Bodenrichtwert, die statistisch ermittelte Nettokaltmiete, die u.a. von der sog. Mietstufe der jeweiligen Gemeinde abhängt, sowie die Grundstückfläche, die Immobilienart und das Alter des Gebäudes.⁸⁶ **Diese unterschiedlichen Werte werden jedoch nicht in ein folgerichtiges System gebracht.** Die Bewertung wird insgesamt nicht gleichheitsgerecht aus dem im Gesetz erkennbaren Belastungsgrund entwickelt.

In der Vereinfachung der voraussetzungsreichen Bewertungsverfahren aber ruht eine weitere verfassungsrechtliche Sollbruchstelle. So ist das Baujahr einer Immobilie bei einer detaillierten Bewertung anhand zahlreicher Parameter maßgeblich. Doch droht die nun erwogene Rolle des Gebäudealters⁸⁷ den Gleichheitssatz zu verletzen. Das **Alter einer Immobilie** spiegelt ihren Wert nicht sachgerecht, wenn eine Jugendstilvilla mit einem Steinhaus aus den 1980er und einem Betonbau aus den 1990er Jahren verglichen wird.

Insgesamt werden die vorgeschlagenen Vereinfachungen der Bewertungsverfahren, wird die Reduktion der Parameter von 20 auf fünf und von 30 auf acht⁸⁸ die **verfassungsrechtlichen Konsistenzvorgaben** kaum wahren. Immobilienwerte sind entweder anhand zahlreicher Faktoren mit erheblichem Arbeitsaufwand genau zu ermitteln oder in klaren, konsistenten und in der Typisierungs- und Vereinfachungskompetenz des Gesetzgebers auch groben Strichen gleichheitsgerecht zu bewerten.

⁸⁴ BVerfG, 29.3.2017 – 2 BvL 6/11, BVerfGE 145, 106 (141 ff., Rz. 98 ff.) – Verlustabzug bei Kapitalgesellschaften; BVerfG, 12.10.2010 – 1 BvL 12/07, BVerfGE 127, 224 (244 f.) – Hinzurechnung Körperschaftsteuer; BVerfG, 4.2.2009 – 1 BvL 8/05, BVerfGE 123, 1 (23 f.) – Spielgerätesteuern Hamburg; BVerfG, 9.12.2008 – 2 BvL 1, 2/07, 1, 2/08, BVerfGE 122, 210 (231) – Pendlerpauschale; jeweils m.w.N.

⁸⁵ Siehe unter IV. 1.

⁸⁶ BMF, Die neue Grundsteuer, 21.6.2019 (Fn. 33); Entwurf GrStRefG, BT-Drs. 19/11085, S. 105 ff.

⁸⁷ Entwurf GrStRefG, BT-Drs. 19/11085, S. 109, 112 f.

⁸⁸ BMF, Die neue Grundsteuer, 21.6.2019 (Fn. 33); siehe bereits unter III. 2.

2. Steuervergünstigungen – gleichheitsrechtlicher Prüfauftrag

Die Grundsteuerlast könnte in bestimmten Sondersituationen reduziert werden. Die Ebene der steuerlichen Bewertung ist hierfür von Verfassungs wegen ungeeignet. Eine Lenkung auf Bewertungsebene führt – in den Worten des Bundesverfassungsgerichts – zu uneinheitlichen „Bewertungsergebnissen und damit dazu, dass schon beim ersten Schritt der Ermittlung der Steuerbelastung darauf verzichtet wird, die Begünstigungswirkung den Begünstigungsadressaten möglichst gleichmäßig zugutekommen zu lassen. Dadurch werden zufällig und willkürlich eintretende Entlastungen bereits strukturell angelegt.“⁸⁹

Der Gesetzentwurf schlägt vor, die Steuermesszahl um 25 Prozent zu ermäßigen, „wenn das jeweilige Grundstück einer Wohnungsbaugesellschaft zugerechnet wird, deren Anteile mehrheitlich von einer oder mehreren Gebietskörperschaften gehalten werden und zwischen der Wohnungsbaugesellschaft und der Gebietskörperschaft oder den Gebietskörperschaften ein Gewinnabführungsvertrag besteht.“⁹⁰ Die Gesetzesbegründung betont, dass Wohnen „ein existenzielles Grundbedürfnis“ ist. „Aus diesem Grund ist allgemein anerkannt, dass es sich bei der Schaffung und Verfügbarmachung von ausreichendem Wohnraum um einen überragenden Gemeinwohlbelang handelt.“ Im grundsteuerlichen Massenfallrecht sollen aber detaillierte Prüfungen der Förderungswürdigkeit vermieden werden. Die steuerliche Verschönerung knüpfe daher „an das Vorliegen eines Förderbescheides und die Einhaltung der Förderkriterien nach dem Wohnraumförderungsgesetz des Bundes an.“⁹¹ Doch ist zweifelhaft, ob die gewählte Regelung dieses Ziel hinreichend treffsicher verfolgt. Begünstigt werden Wohnungsbaugesellschaften, deren Anteile mehrheitlich von der öffentlichen Hand gehalten werden und die mit der öffentlichen Hand einen Gewinnabführungsvertrag geschlossen haben. **Gleichheitsrechtlich ist daher zu prüfen, ob alle privilegierten Wohnungsbaugesellschaften die genannten Förderkriterien erfüllen und ob alle Steuerpflichtigen, die in diesem Sinne förderwürdig sind, von der Ermäßigung der Steuermesszahl erfasst werden.**

⁸⁹ BVerfG, 7.11.2006 – 1 BvL 10/02, BVerfGE 117, 1 (35) – Erbschaftsteuer II.

⁹⁰ § 15 Abs. 4 Nr. 1 E-GrStG (Entwurf GrStRefG, BT-Drs. 19/11085, S. 31, 117 f.)

⁹¹ Entwurf GrStRefG, BT-Drs. 19/11085, S. 117 f.

3. Das zentrale Anliegen, die Wohnkosten zu reduzieren – Umlagefähigkeit

Im Zuge der gegenwärtigen Reformanstrengungen wird zuweilen erwogen, Vermietern zu verbieten, die Grundsteuer auf die Miete umzulegen.⁹² Die Vermieter müssten dann – anders als bisher – die Grundsteuer für vermietete Immobilien tragen. Die Mieter sollen entlastet werden. Die berechnete Anliege, durch die Grundsteuerreform das existenzielle Grundbedürfnis des Wohnens nicht zu verteuern und insgesamt hinreichend bezahlbaren Wohnraum bereitzustellen,⁹³ sind zu begrüßen. Diese Ziele schließen aber die Investitionen in Wohnraum ein, drängen folglich nicht auf ein Umlageverbot, sondern auf eine insgesamt geringe grundsteuerliche Belastung – im zu zahlenden Betrag wie im Verwaltungsaufwand. Ohnehin ist äußerst fraglich, ob das erwogene Verbot, die Grundsteuer auf die Miete umzulegen, aufgrund der Freiheit, die Miete zu vereinbaren, langfristig wirksam werden würde. Jedenfalls den Zugriff auf bestehende Mietverhältnisse untersagen die Freiheitsrechte. Doch treten weitere verfassungsrechtliche Einwände hinzu.

Nach dem Gesetzentwurf kommt die Grundsteuer den Gemeinden auch auf Grund ihrer Infrastrukturleistungen zu Gute.⁹⁴ Würde die Grundsteuer ganz in diesem Sinne und wie von Grundgesetz nahe gelegt als Äquivalenzabgabe gerechtfertigt,⁹⁵ erhalten die Gemeinden die Steuerträge für die kommunalen Angebote, die nicht durch Gebühren und Beiträge abgegolten werden. Von diesen Leistungen profitieren zwar auch die Vermieter, wenn die Anstrengungen der Gemeinden den Wert der Immobilien und die Mieten erhöhen. Doch erreichen die Angebote zuvörderst und unmittelbar die Mieter. Sie leben in den Gebäuden und können daher – anders als die Vermieter – die Infrastruktur, die Grünflächen und Spielplätze, die Kultur- und Sportstätten, auch die Kindergärten und Schulen nutzen. Die Grundsteuer belastet den Grundbesitz. Sie ist daher in ihrem Steuertypus⁹⁶ – anders als die Umsatzsteuer – „nicht auf Abwälzung auf den Wohnungsmieter hin angelegt, unabhängig von der privatrechtlichen Zulässigkeit dieses Vorgangs.“⁹⁷ **Doch fordert das Äquivalenzprinzip, dass die Überwälzung vereinbart werden darf.**⁹⁸ Würde das Umlageverbot tatsächlich greifen, würde die Grundsteuer bei vermieteten Immobilien nicht in

⁹² Siehe hierzu Antrag der Fraktion DIE LINKE, 21.2.2019, BT-Drs. 19/7980, S. 3.

⁹³ Siehe hierzu Entwurf GrStRefG, BT-Drs. 19/11085, S. 117 f., und soeben unter 2.

⁹⁴ Entwurf GrStRefG, BT-Drs. 19/11085, S. 81; siehe bereits unter IV. 4.

⁹⁵ Siehe unter IV. 4.

⁹⁶ Zur Maßgeblichkeit der Steuer-Typen BVerfG, 13.4.2017 – 2 BvL 6/13, BVerfGE 145, 171 (192 ff., Rz. 61 ff.) – Kernbrennstoffsteuer; siehe bereits unter IV. 1.

⁹⁷ BVerfG, 18.2.2009 – 1 BvR 1334/07, NJW 2009, 1868 (1869) – Nichtannahmebeschluss Grundsteuer.

⁹⁸ R. Seer, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, 23. Aufl. 2018, § 16 Rz. 2; A. Schmehl, DStJG 36 (2012), 249 (265 f.); vgl. J. Hey, in: Hey/Maiterth/Houben, Zukunft der Vermögensbesteuerung, 2012, S. 79.

einer Äquivalenz, sondern als eine besondere Vermögensteuer belasten. Für alle anderen Grundbesitzer wäre sie weiterhin eine Äquivalenzabgabe. Diese Differenzierung im Belastungsgrund ist gleichheitsrechtlich nicht zu rechtfertigen.

Schließlich untersagt auch das **Demokratieprinzip** das erwogene Umlageverbot. Das Bundesverfassungsgericht hat den demokratischen Gedanken der Abwählbarkeit der Politik insbesondere für das Budgetrecht des Parlamentes und die Steuereingriffe hervorgehoben.⁹⁹ Der Gesetzesvorbehalt und die Wesentlichkeitstheorie verstärken die Verbindung der Wähler zum Steuergesetzgeber, wenn der Steuereingriff einer hinreichend bestimmten Gesetzesgrundlage bedarf, vom gewählten Parlament zu entscheiden ist. Den Wähler muss es demokratisch möglich sein, den ungewünschten Steuereingriff ‚abwählen‘ zu können. Leben Vermieter nicht in den Gemeinden der vermieteten Immobilien, könnten diese Gemeinden im grundsteuerlichen Hebesatz über die Steuerlast gemeindefremder Grundbesitzer entscheiden. Die Vermieter dürften in den Gemeinden, die den Hebesatz beschließen, nicht wählen. Jeder Wähler muss aber die ihn betreffende Politik in Wahlen erreichen und gemeinsam mit anderen abwählen können: no taxation without representation.

4. Auflösend bedingter Länderfinanzausgleich

Die Reform der Grundsteuer hat Auswirkungen auf den Länderfinanzausgleich. Nach Art. 107 Abs. 2 GG „sind die Finanzkraft und der Finanzbedarf der Gemeinden“ im Finanzausgleich zu berücksichtigen.¹⁰⁰ Hierfür werden die sog. „Steuerkraftzahlen“ genutzt.¹⁰¹ Diese werden sich nach einer Reform der Grundsteuer durch den Bund oder einzelne Bundesländer ändern und damit den Finanzausgleich beeinflussen. **Nach dem Gesetzentwurf aber greift bis zum Jahr 2027 der bestehende Finanzausgleich.** Das geltende Grundsteuerrecht findet zunächst in Einklang mit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts¹⁰² bis 2024 Anwendung.¹⁰³ In der anschließenden Übergangsphase bis 2027 werden „jeweils die vom Statistischen Bundesamt festgestellten Grundbeträge des Jahres 2024 angesetzt.“ Veränderte Finanz-

⁹⁹ BVerfG, 30.6.2009 – 2 BvE 2/08 u.a., BVerfGE 123, 267 (341 ff. m.w.N.) – Lissabon.

¹⁰⁰ Siehe §§ 8, 13 FAG.; Entwurf GrStRefG, BT-Drs. 19/11085, S. 85.

¹⁰¹ § 8 Abs. 1 Nr. 2, Abs. 2 (Zitat) FAG: „Als Steuerekraftzahlen der Grundsteuer von den land- und forstwirtschaftlichen Betrieben, der Grundsteuer von den Grundstücken und der Gewerbesteuer werden jeweils für die einzelnen Länder die Beträge angesetzt, die sich ergeben, wenn die im Bundesgebiet insgesamt im Ausgleichsjahr aufgetretenen einzelnen Realsteuern im Verhältnis der länderweisen Grundbeträge dieser Steuern in dem dem Ausgleichsjahr vorausgehenden Kalenderjahr verteilt werden. Dabei sind die Grundbeträge maßgebend, die das Statistische Bundesamt nach dem Ergebnis der Gemeindefinanzstatistik festgestellt hat.“

¹⁰² BVerfG, 10.4.2018 – 1 BvL 11/14 u.a., BVerfGE 148, 147 (215 f., Rz. 177 ff.) – Grundsteuer.

¹⁰³ § 37 Abs. 2 E-GrStG (Entwurf GrStRefG, BT-Drs. 19/11085, S. 33, 120, siehe auch S. 84).

kraftverhältnisse wirken sich „erst ab dem Jahr 2028 mit einem Gewicht von 33 Prozent und 2029 mit einem Gewicht von 67 Prozent auf den Finanzausgleich aus, bevor sie ab dem Jahr 2030 vollständig berücksichtigt werden.“¹⁰⁴

Der Finanzausgleich steht sodann insgesamt unter einer auflösenden Bedingung. Gem. Art. 143f GG können nach dem 31. Dezember 2030 die Bundesregierung, der Bundestag oder gemeinsam mindestens drei Länder eine Neuverhandlung beantragen. Der Finanzausgleich würde dann – vorbehaltlich einer früheren Reform – nur noch fünf Jahre gelten.¹⁰⁵ Im Ergebnis würden dann die anstehenden Grundsteuerreformen den Ausgleich nur noch für wenige Jahre beeinflussen.

Zu Recht weist die Begründung des Gesetzentwurfs darauf hin, dass „für den Fall der Inanspruchnahme der Länderöffnungsklausel“ in geeigneter Weise sicherzustellen ist, „dass der Aufwand für die Bereitstellung der Daten zur Berechnung des Länder-Finanzausgleichs möglichst gering gehalten wird.“¹⁰⁶ Nach dem vorgeschlagenen § 8 Abs. 2 S. 3 E-FAG¹⁰⁷ scheint das erwogene neue Grundsteuergesetz des Bundes aber auch in Ländern zu greifen, die ein anderes Grundsteuersystem in Kraft setzen, nur um den Länderfinanzausgleich zu bemessen. **Der erhebliche Aufwand¹⁰⁸ eines solchen virtuellen Vollzugs ist den Steuerpflichtigen und den weiteren Steuerbetroffenen allein zur Berechnung des Finanzausgleichs verfassungsrechtlich nicht zumutbar.** Die Schattenrechnung ist auch angesichts anderer Möglichkeiten, den Finanzausgleich zu ermitteln, nicht rechtfertigbar.

Nach der vorgeschlagenen Reform des Grundgesetzes können die Länder abweichend vom Bundesgesetz eigene Grundsteuergesetze in Kraft setzen.¹⁰⁹ **Die Abweichungskompetenz sollte nicht durch mögliche finanzielle Folgen im Finanzausgleich gehemmt werden – auch nicht in einem möglicherweise kurzen Übergang zu einem neu verhandelten Finanzausgleich. Daher ist zu erwägen, das alte Recht vorübergehend für den Finanzausgleich länger anzuwenden,** insbesondere wenn dieser nach Art. 143f GG neu verhandelt wird.

¹⁰⁴ § 8 Abs. 4, Abs. 5 E-FAG (Entwurf GrStRefG, BT-Drs. 19/11085, S. 39, Zitat: S. 124).

¹⁰⁵ Insgesamt P. M. Huber, v. Mangoldt/Klein/Strack, GG, III, 7. Aufl. 2018, Art. 143f Rz. 1 ff.

¹⁰⁶ Entwurf GrStRefG, BT-Drs. 19/11085, S. 124.

¹⁰⁷ „Als Steuerkraftzahlen der Grundsteuer von den land- und forstwirtschaftlichen Betrieben und der Grundsteuer von den Grundstücken werden für die einzelnen Länder jeweils die Beträge angesetzt, die sich ergeben, wenn die im Bundesgebiet insgesamt im Ausgleichsjahr aufgekommene Grundsteuern jeweils im Verhältnis der Summen der nach bundesgesetzlich normiertem Bewertungsrecht berechneten Grundsteuermessbeträge, die die Länder für das dem Ausgleichsjahr vorausgehende Kalenderjahr für ihr Gebiet festzustellen haben, verteilt werden; dies gilt nicht, soweit das Statistische Bundesamt für alle Länder in bundeseinheitlicher Abgrenzung Grundbeträge der Grundsteuern festgestellt hat“ (Entwurf GrStRefG, BT-Drs. 19/11085, S. 39).

¹⁰⁸ Siehe hierzu Entwurf GrStRefG, BT-Drs. 19/11085, S. 2 ff., 87 ff.

¹⁰⁹ Entwurf GG-Änderung, BT-Drs. 19/11084; siehe unter III.

VI. Vorschlag: Flächenmodell mit gemeindepauschalem Regionalwert

Das Grundgesetz erwartet eine leicht handhabbare grundsteuerliche Bewertung. Die Grundsteuer gehört mit ihren 35 Millionen zu belastenden Einheiten zum steuerlichen Massenfallrecht. Die notwendigen Massenbewertungen sind – anders als bei der Grunderwerbsteuer sowie der Erbschaft- und Schenkungsteuer – in einem wiederkehrenden Turnus zu prüfen und ggf. jeweils gegenwartsgerecht anzupassen. Dem Gesetzgeber steht ein weiter Gestaltungsraum offen, in dem er Typisierungen und Pauschalierungen nutzen soll, um eine Gleichheit im Belastungserfolg zu erreichen. Er darf und soll sich – in den Worten des Bundesverfassungsgerichts – „in erheblichem Umfang auch von Praktikabilitätsabwägungen mit dem Ziel der Einfachheit der Steuerfestsetzung und ihrer Erhebung leiten lassen. Dies gilt in besonderem Maße bei steuerlichen **Massenverfahren**. Bei der Ausgestaltung des Systems zur Erfassung der Bemessungsgrundlage kann der Gesetzgeber **Praktikabilitätsabwägungen Vorrang vor Gesichtspunkten der Ermittlungsgenauigkeit einräumen und dabei auch beträchtliche Bewertungs- und Ermittlungsunschärfen in Kauf nehmen, um die Festsetzung und Erhebung der Steuer handhabbar zu halten**. 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.“¹¹⁰

Das vom BMF zunächst ebenfalls erwogene sog. **wertunabhängige Flächenmodell**¹¹¹ und das vor Zeiten erarbeitete **Äquivalenzmodell**¹¹² folgen diesen Vorgaben in einem einfachen Bewertungssystem. Die Grundsteuer würde sachgerecht als **Äquivalenzabgabe** gerechtfertigt und bemessen.¹¹³ Bewusst soll nicht an eine volatile Berechnungsgrundlage angeknüpft werden. Schwer vorhersehbare Entwicklungen in Steuerhöhe und Steuerertrag werden vermieden. Eine schleichende Steuererhöhung auf Grund von Wertsteigerungen unterbleibt. Die Steuerpflichtigen und der Fiskus können verlässlich mit der Steuer planen. Die Vorschläge bemessen die Grundsteuer nach Flächenmerkmalen, die den Kommunen oder Katasterverwaltun-

¹¹⁰ BVerfG, 10.4.2018 – 1 BvL 11/14 u.a., BVerfGE 148, 147 (200 f., Rz. 131) – Grundsteuer; BVerfG, 7.11.2006 – 1 BvL 10/02, BVerfGE 117, 1 (33) – Erbschaftsteuer II; BVerfG, 22.6.1995 – 2 BvL 37/91, BVerfGE 93, 121 (136) – Vermögensteuer; jeweils m.w.N.; auch die Begründung des Gesetzentwurfs betont diese Vorgaben: Entwurf GrStRefG, BT-Drs. 19/11085, S. 78; siehe bereits unter IV. 1.

¹¹¹ BMF, Grundsteuer – rechtssicher und gerecht, 28.11.2018, S. 2 f.

¹¹² Arbeitsgruppe der Länder Baden-Württemberg, Bayern und Hessen, Eckpunkte für eine vereinfachte Grundsteuer nach dem Äquivalenzprinzip, 2010.

¹¹³ Siehe unter IV. 4.

gen bekannt oder aus den vorhandenen Daten leicht zu ermitteln sind. Die Bemessungsgrundlage ergibt sich aus der Flächenbezugsgröße und den nutzungsabhängigen Äquivalenzzahlen, die im vorgetragenen Äquivalenzmodell Grundstücksflächen (2 Cent) von zu Wohnzwecken (20 Cent) und nicht zu Wohnzwecken genutzten Gebäudeflächen (40 Cent) unterscheiden und dabei gemischtgenutzte Gebäudeflächen vorsehen. Die öffentliche Hand könnte die Grundsteuerlast aus eigener Kenntnis leicht, rechtssicher, gleichheitsgerecht und auch automationsgestützt anwenden. Der Verwaltungsaufwand wäre für den Fiskus und die privaten Steuerbetroffenen in der Regel äußerst gering. Verfahren vor den Finanzämtern und Finanzgerichten, auch die Beendigung eines Verfahrens durch einen „Deal“, würden vermieden. Die Modelle erfüllen das grundgesetzliche Erfordernis, den steuerlichen Belastungsgrund ausdrücklich zu benennen und hieraus die Steuerlast abzuleiten. „Die Flächenmerkmale geben regelmäßig den Ausschlag für die Intensität der Nutzung kommunaler Infrastruktur und für die hieraus entstehenden Kosten“ (Äquivalenz).¹¹⁴

Diese Flächenmodelle könnten um einen **gemeindepauschalen Regionalwert** ergänzt werden. Der Vorschlag würde dem Einwand begegnen, die Grundsteuerlast müsse bei gleich großen Immobilien differenzieren, wenn sich ihre Werte insbesondere auf Grund der Lage erheblich unterscheiden. Der Wert des Grundbesitzes ist im Belastungsgrund der Äquivalenzsteuer nach den Leistungen der Kommune zu differenzieren, von denen der Grundbesitz profitiert – von Straßen, Kindergärten, Schulen, Grünanlagen, Kultur- und Sportstätten.¹¹⁵ Diese Leistungen unterscheiden sich insbesondere in Ballungszentren und ländlichen Regionen strukturell. Die Grundsteuer muss sich auch nach der Ergänzung um eine solchen gemeindepauschalen Regionalwert rechtserheblich von der Vermögensteuer unterscheiden. Die Wertkomponente dürfte daher nicht das maßgebliche Bewertungskriterium sein, nur einen geringen Einfluss haben. Die Grundsteuerlast ist auch dann in ihrem engen Belastungsraum beschränkt.¹¹⁶ Der gemeindepauschale Regionalwert wäre gleichheitsgerecht in der Zeit fortzuschreiben. Angesichts der 35 Millionen zu bewertenden Einheiten wäre darauf zu achten, dass hierdurch keine hohen Lasten für den Fiskus, die Gerichte und die Steuerpflichtigen entstehen. Die öffentliche Hand könnte in Anlehnung an die Bodenrichtwertzonen und die erwogenen Bereiche der Durch-

¹¹⁴ Insgesamt: Arbeitsgruppe der Länder Baden-Württemberg, Bayern und Hessen, Eckpunkte für eine vereinfachte Grundsteuer nach dem Äquivalenzprinzip, 2010, S. 3 ff., Zitat: S. 6; Antrag der Fraktion der FDP, 26.6.2019, BT-Drs. 19/11144, S. 1 f.; vgl. BMF, Grundsteuer – rechtssicher und gerecht, 28.11.2018, S. 2; J. Hey, in: Hey/Maiterth/Houben, Zukunft der Vermögensbesteuerung, 2012, S. 77 ff., Zitat: S. 82 f., plädiert in der Ausrichtung auf die Äquivalenz hingegen für einen vereinfachten wertbezogenen Ansatz. Eine Annäherung an Verkehrswerte sei „angesichts von 35 Mio. Grundstücken als kaum realisierbar.“

¹¹⁵ Siehe unter IV. 4.

¹¹⁶ BVerfG, 22.6.1995 – 2 BvL 37/91, BVerfGE 93, 121 (137 f.) – Vermögensteuer; K. Tipke, Die Steuerrechtsordnung, II, 2. Aufl. 2003, S. 960 ff.; R. Seer, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, 23. Aufl. 2018, § 16 Rz. 1 ff.; siehe unter IV. 3.

schnittsmieten eigene Grundsteuerzonen festlegen. Der von Verfassungen wegen geringe grundsteuerliche Regionalwert würde sich nach diesen Zonen richten. Aufwändige Bewertungsverfahren würden vermieden.

Der Bundesgesetzgeber sollte nach der Grundgesetzänderung seine unbeschränkte Gesetzgebungskompetenz nutzen und ein neues Grundsteuerrecht in Kraft setzen, das einfach anzuwenden ist. Eine Orientierung an den veralteten und zu komplexen Einheitswerten, die gegenwärtig der Fortschreibungskompetenz des Art. 125a Abs. 2 GG geschuldet zu sein scheint, wäre nicht notwendig. Das geltende Recht verletzt die Verfassung, weil die Einheitswerte in den östlichen Bundesländern seit dem Jahr 1935 und in den westlichen Ländern seit 1964 nicht fortgeschrieben wurden. Die notwendige Aktualisierung wurde auch auf Grund des immensen Arbeitsaufwands der Neubewertung unterlassen. Das Bundesverfassungsgericht weist darauf hin, dass „die umfangreichen Bewertungsarbeiten zur Hauptfeststellung 1964“ erst „Anfang der 1970er Jahre“ und damit mehr als sechs Jahre später abgeschlossen werden konnten.¹¹⁷ Der vorgelegte Entwurf eines neuen Grundsteuergesetzes beschreibt den erheblichen Erfüllungsaufwand, den das Gesetz bewirken würde.¹¹⁸ Sollte die öffentliche Hand trotz des Verfassungsverstoßes¹¹⁹ den Vollzug des erwogenen Bundesgesetzes in den nächsten Monaten vorbereiten, werden die hohen Umsetzungslasten verdeutlicht und wahrscheinlich manches Bundesland bewegen, ein eignes Grundsteuergesetz zu erlassen, das einfach anzuwenden ist.

Die erwogenen erheblichen Vollzugslasten sind für die Erhebung der Grundsteuer nicht notwendig und auch nicht sachgerecht. Anders als bei der Erbschaft- und Schenkungssteuer und der Grunderwerbsteuer muss und soll die Grundsteuer nicht nach einem jeweils schwer zu ermittelnden genauen Wert des Grundbesitzes bemessen werden. **Mit guten Gründen hat der Bundesrat einer grundsteuerlichen Orientierung am Verkehrswert vor drei Jahren eine klare Absage erteilt.** „Eine individuelle Verkehrswertermittlung scheidet angesichts der bundesweit rund 35 Millionen wirtschaftlichen Einheiten [...] als zu verwaltungsaufwändig aus.“¹²⁰

¹¹⁷ Insgesamt BVerfG, 10.4.2018 – 1 BvL 11/14 u.a., BVerfGE 148, 147 (151, Rz. 4 f., 187 ff., Rz. 103 ff.) – Grundsteuer.

¹¹⁸ Entwurf GrStRefG, BT-Drs. 19/11085, S. 2 ff., 87 ff.

¹¹⁹ Siehe unter IV. und V. 1. und 2.

¹²⁰ „Daneben ist zu bedenken, dass die Einheitswerte nicht mehr die übergeordnete Funktion für mehrere Steuerarten haben, die ihnen einst zukam“ (Bundesrat, Gesetzentwurf zur Änderung des Bewertungsgesetzes, 4.11.2016, BR-Drs. 515/16, S. 36). Siehe hierzu auch den Antrag der Fraktion der FDP, 26.6.2019, BT-Drs. 19/11144, S. 1: Die von der Bundesregierung vorgelegten Reformpläne „sind bürokratisch, kompliziert, streitanfällig und werden zu stetig steigenden Steuerbelastungen [...] führen. [...] Die Bewertung der mehr als 35 Mio. Grundstücke, Häuser und Wohnungen in Deutschland ist eine immense Aufgabe und wird mit großer Wahrscheinlichkeit streitanfällig und kostspielig sein. Es ergibt auch wenig Sinn, eine aufwändige Wertermittlung als Grundlage zur Ermittlung der Bemessungsgrundlage einer Objektsteuer zu nutzen. Dies ist auch mit Blick auf die Erhebungskosten der Steuer nicht zu verantworten.“

In einem einfach anzuwendenden Modell würde die Grundsteuer ein **Beispiel für ein modernes Steuergesetz** geben, das die Staatseinnahmen sichert, in weiten Teilen digital anwendbar ist und keinen in Zahl- und Verwaltungslast mehr belastet, als es für den Auftrag der Steuer, die öffentliche Hand zu finanzieren, notwendig ist. Im Vergleich zum geltenden Recht und zum erwogenen Grundsteuergesetz wäre der Freiraum aller Steuerbetroffenen in einem **wahrhaften Befreiungsschlag** geweitet. Die Gemeinden, die Finanzverwaltung, die Finanzgerichte und die Steuerpflichtigen würden erheblich entlastet. Entscheidet sich der Bundesgesetzgeber für ein einfaches grundsteuerliches Bewertungssystem, bestünde für die Bundesländer kaum ein Anlass, eigene Grundsteuergesetze in Kraft zu setzen. Eine Grundsteuervielfalt würde vermieden. Würde die grundgesetzliche Abweichungskompetenz zudem Länderregelungen **nur zur Vereinfachung** erlauben,¹²¹ müssten eigene Landesgesetze die Steuerbetroffenen nach der Einschätzung und Darlegung der Gesetzgeber im Vergleich zum Bundesgesetz spürbar entlasten. Der verfassungsrechtliche Auftrag eines einfachen und die Steuerbetroffenen schonenden Steuergesetzes wäre erfüllt. Der vom Bundesverfassungsgericht für die Neubewertung gesetzte zeitliche Rahmen bis zum Jahr 2024¹²² müsste angesichts der einfachen Bewertungsregeln nicht ausgeschöpft werden. Die Grundsteuerlast könnte deutlich früher in das Maß der Verfassung zurückgeführt werden. Der seit Jahren andauernde Verfassungsbruch wäre zeitnah beendet.

Augsburg, 9. September 2019

gez. Prof. Dr. Gregor Kirchhof, LL. M.

¹²¹ Siehe hierzu unter III. 4.

¹²² BVerfG, 10.4.2018 – 1 BvL 11/14 u.a., BVerfGE 148, 147 (215 f., Rz. 177 ff.) – Grundsteuer.

StB Prof. Dr. Dirk Löhr, MBA
 Hochschule Trier (Umwelt-Campus Birkenfeld)
d.loehr@umwelt-campus.de

Öffentliche Anhörung im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages am 11.09.2019

Stellungnahme zum

Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Grundsteuer- und Bewertungsrechts (Grundsteuer-Reformgesetz – GrStRefG), Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD vom 25. Juni 2019, BT-Drs. 19/11085

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundsteuergesetzes zur Mobilisierung von baureifen Grundstücken für die Bebauung, Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD vom 25. Juni 2019, BT-Drucksache 19/11086

Antrag der Abgeordneten Christian Dürr, Dr. Florian Toncar, Frank Schäffler, Bettina Starck-Watzinger, Markus Herbrand, Katja Hessel und der Fraktion der FDP Grundsteuer – Einfaches Flächenmodell ohne automatische Steuererhöhungen vom 26.06.2019, BT-Drucksache 19/11144

Inhalt

Inhalt	Seite
0. Executive Summary.....	2
1. Reform des Grundsteuer- und Bewertungsrechts.....	3
2. Grundsteuer C.....	9
3. Zur Flächensteuer.....	12
4. Ceterum Censeo – Bodensteuern.....	15
5. Nachrichtlich: Länderöffnungsklausel und Länderfinanzausgleich.....	16

0. Executive Summary

Reform des Grundsteuer- und Bewertungsrechts: Der Gesetzentwurf vermag den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts einer relations- und realitätsgerechten Bewertung nur dann zu entsprechen, wenn bei der grundsteuerlichen Bewertung der Wohngebäude entweder bei den Mieten stärker differenziert oder hilfsweise die unterlassene Differenzierung wenigstens besser begründet wird. Jede weitere Vereinfachung, die im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens noch in das grundsteuerliche Bewertungsverfahren einfließt, sollte daraufhin überprüft werden, ob sie zu einer Abweichung der grundsteuerlichen Wertrelationen von den Verkehrswerten führt. Empfehlenswert ist zudem eine Escape-Klausel zum Nachweis eines niedrigeren Verkehrswertes; diese setzt allerdings ebenfalls eine stärkere Differenzierung der Mieten im steuerlichen Ertragswertverfahren voraus. Unabhängig davon handelt es sich um ein sehr komplexes Regelwerk; die Umsetzung (Digitalisierung) bis Ende 2024 stellt eine hohe organisatorische Herausforderung dar.

Grundsteuer C: Grundsätzlich ist die Einführung einer Grundsteuer C (als Lenkungsabgabe) Ziel führend. Allerdings sollte deren Anwendung nicht auf Gebiete mit „besonderem Wohnraumbedarf“ beschränkt, sondern auch für andere städtebauliche Ziele geöffnet werden. Zudem wäre es wünschenswert, wenn keine Vollerfassung der unbebauten und baureifen Grundstücke stattfinden müsste, bei der u.a. bei hier ebenfalls relevanten „Schrottimmobilien“ bautechnische Merkmale untersucht werden müssten. Dies wäre von vielen Kommunen nur schwer zu leisten; der diesbezüglich unklare Text des Gesetzentwurfs sollte modifiziert bzw. klargestellt werden. Ansonsten droht dem Gesetz schon bei seiner Geburt das Schicksal eines „toten Rechts“. Den Kommunen sollte über ein zonierte Hebesatzrecht die Möglichkeit eröffnet werden, mit entsprechender Begründung einen erhöhten Hebesatz auf städtebaulich besonders problematische Grundstücke anzulegen. Der Gesetzgeber sollte zudem Leitlinien für die Zonierung vorgeben. Auch sollte überdacht werden, ob nicht auch mindergenutzte Grundstücke (Neubebauung) bzw. selbstständig nutzbare unbebaute Teilflächen in den Geltungsbereich der Grundsteuer C einbezogen werden sollten.

Flächensteuer: Die Flächensteuer schiebt das Leistungsfähigkeitsprinzip beiseite, beruht auf einem fragwürdigen Belastungsgrund und genügt auch nicht dem Folgerichtigkeitsgrundsatz; die derzeit diskutierten Äquivalenzziffern sind vollkommen willkürlich. Will die Flächensteuer ihrem Anspruch („Vereinfachung“) genügen, darf sie auch nicht die verfassungsmäßigen Grenzen der Typisierbarkeit überstrapazieren. Dabei ist derzeit noch offen, ob nicht dem Argument „Vereinfachung“ aufgrund der Daten, die ggfs. für den Länderfinanzausgleich vom Steuerpflichtigen abgefragt werden müssen, wieder teilweise der Boden entzogen wird.

Ceterum Censeo - Bodensteuern: Die benannten Probleme des Gesetzentwurfs zur Grundsteuer B und C sowie der Flächensteuer ließen sich einfach lösen, indem auf die Einbeziehung der Gebäude gänzlich verzichtet und lediglich die Bodenwerte der Besteuerung zugrunde gelegt würden (Bodenwertsteuer). Die starke Differenzierung der Bodenwertsteuer nach Lagen könnte durch die optionale Zumischung einer Bodenflächenkomponente anstatt einer Gebäudekomponente abgeschwächt werden (Difu-Modell). Einem ständigen Anstieg der Grundsteuern aufgrund steigender Bodenwerte könnte einfach durch die Rückindexierung mit Bezug auf einen „generalisierten Bodenrichtwert“ begegnet werden.

Länderöffnungsklausel: Die vorgesehene Länderöffnungsklausel ist v.a. hinsichtlich des Länderfinanzausgleichs problematisch. Es wäre zu präzisieren, wie genau das bundesgesetzlich normierte Bewertungsrecht aussehen soll bzw. festzulegen, auf welche Weise die bundeseinheitliche Bestimmung der Grundbeträge erfolgen soll. Dabei gilt es zu vermeiden, dass über die Ausgestaltung von Schattenrechnungen implizit Einschränkungen der als „umfassend“ gedachten Länderöffnungsklausel erfolgen.

1. Reform des Grundsteuer- und Bewertungsrechts

Die nachfolgenden Ausführungen konzentrieren sich auf die Neuregelungen bezüglich der Grundsteuer B. Auf die Grundsteuer A wird vorliegend nicht eingegangen.

1.1. Anforderungen des BVerfG und Begründung des Gesetzes

Das Bundesverfassungsgericht eröffnet in seinem Urteil vom 10.4.2018 dem Gesetzgeber bei der Neuregelung der Grundsteuer einen weiten Spielraum. Die neuen Regeln für die Gestaltung der Bemessungsgrundlage müssen aber den Belastungsgrund der Steuer erfassen und die Relation der Wirtschaftsgüter realitätsgerecht abbilden.¹

1.2. Umsetzung im Gesetzentwurf

Kern des Gesetzentwurfes (nachfolgend: „GrStRefG-E“²) sind Regelungen zur Änderung des Bewertungsgesetzes (nachfolgend: „BewG-E“) und des Grundsteuergesetzes (nachfolgend: „GrStG-E“). Der Gesetzentwurf behält als Bewertungsziel den gemeinen Wert (§ 9 Abs. 1 BewG) bei und orientiert sich damit am Verkehrswert. Als Belastungsgrund wird die Erfassung der objektiven Leistungsfähigkeit des Steuerschuldners genannt, die durch den Grundbesitz ermittelt wird. Die Stützung der Grundsteuer auf das Leistungsfähigkeitsprinzip wird allerdings in Teilen der Literatur kritisch gesehen.³

Indikator für die Erfassung der objektiven Leistungsfähigkeit ist im Gesetzentwurf die durch den Grundbesitz vermittelte Möglichkeit der ertragsbringenden Nutzung, die durch den Sollertrag abgebildet wird. Der Belastungsgrund ist in der Bemessungsgrundlage folgerichtig zu erfassen. Für die Bemessungsgrundlage bedeutet dies, dass die Struktur der Grundsteuerwerte nicht ohne triftigen Grund von der Struktur der Verkehrswerte abweichen darf.⁴

Der Gesetzentwurf versucht, diese Vorgaben umzusetzen, indem sich das grundsteuerliche Bewertungsrecht an demjenigen der Immobilienwertermittlungsverordnung (§§ 17 und 21 ImmoWertV) orientiert. Nach § 250 Abs. 1 BewG-E ist der Grundsteuerwert bebauter Grundstücke nach dem Ertragswert- oder dem Sachwertverfahren zu ermitteln. Das vereinfachte Ertragswertverfahren ist nach § 250 Abs. 2 BewG-E auf Wohngrundstücke⁵, ein für Grundsteuerzwecke vereinfachtes Sachwertverfahren nach § 250 Abs. 3 BewG-E auf Nichtwohngrundstücke anzuwenden (Geschäftsgrundstücke, gemischt genutzte Grundstücke, Teileigentum und sonstige bebaute Grundstücke). Die Verwendung ver-

¹ BVerfG v. 10.4. 2018 – 1 BvR 1236/11, BVerfGE 148, Tenor, Nr. 1.

² Die diesbezüglichen Seitenangaben beziehen sich vorliegend auf die Vorabfassung.

³ In Teilen des Schrifttums wird die Bezugnahme auf die objektive Leistungsfähigkeit als an die – als überholt geltende – „Fundustheorie“ angelehnt gesehen. Die Grundsteuer wird so in die Nähe einer Sondervermögensteuer gerückt; die besondere Belastung einer bestimmten Vermögensart wird dabei kritisch gesehen (Art. 3 Abs. 1 GG). Hellmann, Die Besteuerung des Privaten Grundeigentums – Ökonomische Analyse und steuersystematische Beurteilung bodenbezogener Steuerformen, 2003, 110; Hey, in Tipke/Lang, Steuerrecht, 23. Aufl. 2018, § 3 Rn. 66. Auf diese Grundsatzfragen kann im Rahmen dieser Stellungnahme aber nicht eingegangen werden.

⁴ Löhr/Kempny DStR 2019, 537 (538).

⁵ Das vereinfachte Ertragswertverfahren soll dabei auch auf solche Wohngrundstücke angewendet werden, die im Rahmen der Verkehrswertermittlung normalerweise primär über das Sachwertverfahren bewertet werden (v.a. Einfamilienhäuser).

schiedener Maßstäbe im Rahmen derselben Steuer ist grundsätzlich verfassungsrechtlich unbedenklich.⁶ Allerdings tauchen v.a. beim Ertragswertverfahren Probleme bezüglich der folgerichtigen Umsetzung des Belastungsgrundes auf.

a) Wohngrundstücke: Ertragswertverfahren

Die Struktur des Ertragswertverfahrens, das sich am vereinfachten Ertragswertverfahren nach § 17 Abs. 2 Nr. 2 ImmoWertV orientiert, zeigt Tabelle 1:⁷

Tabelle 1: Aufbau des Ertragswertverfahrens (Bewertung von Wohngrundstücken)

	jährlicher Rohertrag (§ 254 BewG, Anlage 39 zum BewG)
./.	nicht umlagefähige Bewirtschaftungskosten (§ 255 BewG, Anlage 40 zum BewG)
=	jährlicher Reinertrag (§ 253 Absatz 1 BewG)
X	Vervielfältiger / Barwertfaktor (§§ 253 Absatz 2, 256 BewG, Anlage 37, 38 zum BewG)
=	Barwert des Reinertrages (§§ 252, 253 BewG) [= „erste Ertragswertkomponente“]
<hr/>	
+	abgezinster Bodenwert (§ 257 BewG, Anlage 41 zum BewG) [= „zweite Ertragswertkomp.“]
<hr/>	
=	Grundsteuerwert (§ 252 BewG)

Nun sind Unterschiede in den Verkehrswerten von Immobilien im Raum und über die Zeit hinweg v.a. Unterschieden in den Bodenwerten geschuldet: Differenzen zwischen den Mieten und Immobilienwerten in den Randlagen und im Zentrum einer Stadt ergeben sich zuvörderst aufgrund der unterschiedlichen Wertigkeit der Lagen, nicht so sehr aufgrund von Unterschieden in der Gebäudesubstanz.⁸ Das Ertragswertverfahren bildet *konzeptionell* diese lagebedingten Bodenwertdifferenzen

- während der Nutzungsdauer des Gebäudes über die Unterschiede in den Nettokaltmieten (erste Ertragswertkomponente, s. Tabelle 1) und
- nach Ablauf der Nutzungsdauer des Gebäudes über die Unterschiede im abgezinsten Bodenwert (zweite Ertragswertkomponente, s. Tabelle 1) ab.

Hinter dem vereinfachten Ertragswertverfahren steht der Grundgedanke, „dass in den Mieten eine Abgeltung des Werts des Grund und Bodens für den Zeitraum der typisierend angenommenen Restnutzungsdauer bereits enthalten ist und nach Ablauf der Restnutzungsdauer des Gebäudes der Wert des Grund und Bodens verbleibt.“⁹

Fraglich ist, ob dieses grundsteuerliche Bewertungsverfahren der Forderung des Bundesverfassungsgerichts nach einer in ihrer Relation realitätsgerechten Bewertung der Wirtschaftsgüter¹⁰ entspricht. Hierfür kommt es vor dem Hintergrund des politischen Ziels der Aufkommensneutralität weniger auf

⁶ BVerfG v. 10.4. 2018 – 1 BvR 1236/11, BVerfGE 148, 217 Rz. 98.

⁷ Begr. GrStRefG, 108 zu § 252 BewG-E.

⁸ Auch die Entwicklung der Immobilienwerte über die Zeit hinweg hängt primär von der Entwicklung der Bodenwerte ab. Knoll et al., American Economic Review 107/2017, 331 ff.

⁹ Begr. GrStRefG-E, 83.

¹⁰ BVerfG v. 10.4.2018 (Fn. 1), Tenor, Nr. 1.

das Bewertungsniveau an.¹¹ Ausschlaggebend für eine relations- und realitätsgerechte Bewertung ist vielmehr die Struktur der Grundsteuerwerte. Die Relation der Grundsteuerwerte darf zumindest dann nicht ohne triftigen Grund von der Relation der Verkehrswerte abweichen, wenn – wie dies im Gesetzentwurf der Fall ist – über die Bemessungsgrundlage die objektive Leistungsfähigkeit des Steuerschuldners abgebildet werden soll.^{12,13}

Im Rahmen der ersten Ertragswertkomponente findet jedoch lagebezogen v.a. eine Niveauadjustierung statt, die mit Blick auf die Stimmigkeit der steuerlichen Wertrelationen zu Nichtwohnmobilien auch notwendig ist. Dabei wird für die Ermittlung der Miete der Wohngrundstücke auf die aus dem Mikrozensus des Statistischen Bundesamtes abgeleiteten durchschnittlichen Nettokaltmieten je Quadratmeter Wohnfläche zurückgegriffen. Die Durchschnittsmieten werden dann für jedes Bundesland nach drei Grundstücksarten, drei Wohnflächengruppen und fünf Baujahresgruppen unterschieden und dann noch nach sechs Mietniveaunterschieden zwischen den Gemeinden eines Landes modifiziert. Tatsächlich vereinbarte oder übliche Mieten i.S.d. § 79 Abs. 2 BewG sind für die Grundsteuerwerte hingegen nicht relevant (eine Ausnahme stellt der Erlass der Grundsteuer wegen wesentlicher Ertragsminderung dar, § 34 GrStG-E).¹⁴ Damit soll u.a. eine Entlastung des Steuerpflichtigen von der Ermittlung und Erklärung der Miete in der Steuererklärung erfolgen. Zwischen den verschiedenen Lagen *innerhalb* der jeweiligen Gemeinden findet über die Durchschnittsmieten jedoch *keine Differenzierung* statt. Auch der in einem Vorläufer des Gesetzentwurfs (vom April 2019) noch enthaltene zweifach gestaffelte „Metropolenzuschlag“, der bei großen Großstädten ab 600.000 Einwohnern in Abhängigkeit vom Bodenrichtwert vorgenommen werden sollte, wurde ersatzlos gestrichen.

Lediglich im Rahmen der zweiten Ertragswertkomponente wird über die Bodenrichtwerte (§ 196 BauGB) eine Differenzierung nach Lagen vorgenommen.¹⁵ Das Gewicht der Bodenwerte ist aufgrund der Abzinsungseffekte umso geringer, je länger die Restnutzungsdauer des Gebäudes ausfällt und je höher der anzulegende Liegenschaftszinssatz ist. Erst bei kurzen Restnutzungsdauern ist die Differenzierung nach Lagen wieder ausgeprägter.¹⁶

Infolge der mangelnden Lagedifferenzierung im Rahmen der ersten Ertragswertkomponente entsteht nun bei Wohngrundstücken eine systematische Bewertungsverzerrung. Grundstücke in guten Lagen

¹¹ Die Befürchtung, die gewünschten Anpassungen der Hebesätze würden mit Blick auf die Wirkungen des Finanzausgleichs nicht stattfinden, sind jedenfalls für die Flächenländer nicht nachvollziehbar; die jeweiligen Kommunen werden nicht unmittelbar von den Rückwirkungen der Hebesatzanpassungen auf den Finanzausgleich betroffen (Hentze, IW-Kurzbericht 59/2019, 2. Online: https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Kurzberichte/PDF/2019/IW-Kurzbericht_2019_Finanzausgleich_Grundsteuerreform.pdf).

¹² Löhr/Kempny (Fn. 4), 538.

¹³ Begr. GrStRefG-E, 80.

¹⁴ Begr. GrStRefG-E, S. 109, zu § 254 BewG-E.

¹⁵ Eine gewisse Differenzierung findet bei hohen Bodenrichtwerten auch im Rahmen der ersten Ertragswertkomponente über Unterschiede in den anzuwendenden Liegenschaftszinssätzen für die Kapitalisierung der Reinerträge statt (s. § 256 Abs. 2 und Abs. 3 BewG-E).

¹⁶ Die – je nach Bundesland – bislang sehr unterschiedliche Qualität der Bodenrichtwerte dürfte zumindest mittelfristig kein größeres Problem darstellen, da es primär darauf ankommt, dass innerhalb der jeweiligen Kommune keine ungerechtfertigten Bewertungsunterschiede auftauchen. Dennoch ist zu begrüßen, dass im Rahmen des Gesetzespaketes über eine Änderung des § 10 Abs. 3 ImmoWertV die Richtwertzonen von den Gutachterausschüssen in einer Weise gebildet werden sollen, dass lagebedingte Wertunterschiede zwischen der Mehrzahl der Grundstücke und dem jeweiligen Bodenrichtwertgrundstück nicht mehr als +/- 30 Prozent betragen. S. Begr. GrStRefG, 104 zu § 247 BewG-E.

haben nämlich i.d.R. höhere übliche oder tatsächliche Mieten als die amtlich ermittelten Durchschnittsmieten; für Grundstücke in einfachen Lagen gilt das Gegenteil. Es ist fraglich, ob diese grundsteuerliche Bewertung von Wohngrundstücken der Forderung des Bundesverfassungsgerichts nach einer in ihrer Relation realitätsgerechten Bewertung der Wirtschaftsgüter¹⁷ entspricht. Die Auswirkungen dieser mangelhaften Lagedifferenzierung werden in Abschnitt 1.3. beschrieben.

b) Nichtwohngrundstücke: Sachwertverfahren

Bei den im Sachwertverfahren zu bewertenden Nichtwohngrundstücken wird eine Belastungsdifferenzierung über entsprechend ausdifferenzierte Wertzahlen erreicht, die als typisierte Marktanpassungsfaktoren dienen (s. Anlage 43 zu § 260 BewG-E). Ob die Wertzahlen angemessen sind oder weiter ausdifferenziert werden müssen, muss sich zwar erst noch herausstellen.¹⁸ Grundsätzliche Einwendungen gegen das Verfahren können jedoch mit Blick auf Bewertungsziel und Belastungsgrund nicht angeführt werden.

1.3. Belastungsverschiebungen – exemplarische Berechnungen

Die Konsequenzen für die Grundsteuerbelastung wird unter der Annahme der Aufkommensneutralität in Tabelle 2 für Berlin und den bundesdeutschen Durchschnitt illustriert. Zur zugrundeliegenden Methodik sei auf den betreffenden Artikel in der Zeitschrift für Kommunal Finanzen¹⁹ verwiesen.

Tabelle 2: Absolutbelastung pro (Wohn-) Einheit im BMF-Modell für Berlin und Deutschland

Absolute Steuer / (Wohn-) Einheit		UG*	EFH	ZFH	MFH	N-WG
Bodenwertniveau	ϕ Berlin	1.181	382	394	1.238	1.750
Nachr.:	ϕ Deutschland	220	192	192	240	135
Status Quo: ϕ Deutschland, Altbau		19	309	223	116	1.119
BMF-Modell						
Einfache Lage	Altbau	44	415	328	152	919
Durchschnittslage		261	551	423	218	2.706
Gehobene Lage		594	1.283	808	342	4.336
Nachr.: Durchschnittslage	ϕ Berlin Neubau	261	836	690	277	3.865
	ϕ Deutschl., Altbau	54	353	279	132	1.052
Legende:		*UG: Wohngrundstücke, Ausweis pro fiktiver Wohneinheit. ²⁰				

Die mangelnde Differenzierung im Rahmen der ersten Ertragswertkomponente hat folgende nennenswerte Effekte:

Zunächst ist positiv zu bewerten, dass entgegen den – mit teilweise zweifelhaften Berechnungsbeispielen unterlegten – Warnungen einschlägiger Interessensverbände das Wohnen auch in Großstädten nicht unbezahlbar wird (für geförderten Wohnraum ist nach § 25 Abs. 2 bis 4 GrStG-E ohnehin ein

¹⁷ BVerfG v. 10.4.2018 (Fn. 1), Tenor, Nr. 1.

¹⁸ Kritisch diesbezüglich ist Marx, DStZ 2019, 372 (378).- Bei den sehr heterogenen Nichtwohngrundstücken wurde für die Berechnung unterstellt, dass die Marktanpassungsfaktoren für Zwecke der Grundsteuer- und Marktbewertung nicht wesentlich voneinander abweichen.

¹⁹ Auch die nachfolgend dargestellten Berechnungsergebnisse sind leicht modifiziert in Löhr, ZKF 2019, 169 dargestellt.

²⁰ Angenommene Bodenrichtwerte für Berlin in einfacher Lage (in Euro): UG 197, EFH 170, ZFH 180, MFH 200, N-WG 422. Durchschnittslage: s. Zeile oben. Gehobene Lage: UG 2.685, EFH 1.800 (Villa), ZFH 1.200, MFH 2.800, N-WG 4.919.

Abschlag bei der Steuermesszahl von 25 Prozent vorgesehen).²¹ Das Gegenteil ist der Fall: In Städten wie Berlin dominiert der verdichtete Mietwohnungsbau; die dichtebedingt hohen Bodenwerte²² und ein relativ hohes durchschnittliches Gebäudealter führen aufgrund der Anwendung der lagebezogen nicht differenzierten Durchschnittsmieten sogar dazu, dass bei Mehrfamilienhausgrundstücken im Rahmen der grundsteuerlichen Bewertung in sehr vielen Fällen Grundsteuerwerte erzeugt werden, die nahe oder sogar geringfügig unterhalb des Grundsteuerwertes von unbebauten Grundstücken liegen dürften.²³

Neubauten werden im Allgemeinen systematisch höher belastet als Altbauten. Dies ist aber eine unmittlere und unvermeidbare Folge der Entscheidung für eine verbundene (also das Gebäude einbeziehende), wertabhängige Grundsteuer.²⁴

Anders als in der Gesetzesbegründung behauptet²⁵ ist die im Rahmen der ersten Ertragswertkomponente „geschliffene“ Lagedifferenzierung der Mieten bei Wohnimmobilien mit der verfassungsgerichtlichen Vorgabe einer relations- und realitätsgerechten Bewertung nur schwer vereinbar. Dies zeigt die Analyse der relativen Grundsteuerbelastung in Bezug zum Verkehrswert der Immobilie (Tabelle 3).

Tabelle 3: Relative Belastung (in Relation zum Verkehrswert der Immobilie) pro (Wohn-) Einheit im BMF-Modell für Berlin und Deutschland (Aufkommensneutralität)

Grundsteuer in v.H. des Verkehrswertes		UG	EFH	ZFH	MFH	N-WG
Bodenwertniveau	φ Berlin	1.181	382	394	1.238	1.750
Nachr.:	φ Deutschland	220	192	192	240	135
Status Quo: φ Deutschland, Altbau		0,05	0,12	0,12	0,11	0,13
BMF-Modell:						
Einfache Lage	Altbau	0,23	0,19	0,20	0,18	0,23
Durchschnittslage		0,23	0,18	0,18	0,12	0,23
Gehobene Lage		0,23	0,15	0,16	0,10	0,23
Nachr.: Durchschnittslage	φ Berlin Neubau	0,23	0,17	0,18	0,10	0,23
	φ Deutschl., Altbau	0,15	0,14	0,15	0,09	0,12
Legende:		S. Tabelle 1.				

Aufgrund der lagebezogen undifferenzierten Durchschnittsmieten in der ersten Ertragswertkomponente werden Wohngrundstücke in guten Lagen systematisch unterbewertet, solche in einfachen Lagen systematisch überbewertet. Dies schlägt sich in einer lagebezogen regressiven relativen Steuerbelastung innerhalb der verschiedenen Klassen von Wohnimmobilien (EFH, ZFH, MFH) nieder. Die regressiven Belastungswirkungen dürften – wie im Beispielsfall Berlin – umso deutlicher ausfallen, je

²¹ Beispielsweise Online Focus vom 07.06.2019: Von 62 auf 489 Euro: Grundsteuer explodiert nach Reformplänen des Finanzministers. Online: https://www.focus.de/immobilien/mieten/grundsteuer-plaene-des-finanzministers-lassen-kosten-explodieren_id_10800007.html. Die reduzierte Steuermesszahl für geförderten Wohnraum ist nicht zu beanstanden, da sie die Bewertungs- und Verschonungsebene auseinanderhält.

²² In Metropolen wie Berlin hängen die Bodenwerte sehr stark von der baulichen Dichte ab. Diese ist gerade im Bereich von Mehrfamilienhausgrundstücken hoch, die die zentralen Lagen Berlins prägen.

²³ Würde man für die Bewertung das allgemeine Ertragswertverfahren nach § 17 Abs. 2 Nr. 1 ImmoWertV heranziehen, ergäbe sich in diesen Fällen ein negativer Gebäudereinertrag bzw. ein negativer Gebäudewert.

²⁴ Daneben kann es noch zu besonderen Belastungssprüngen kommen, wie z.B. bei der Umstellung der Grundsteuer in Ostberlin. Dies ist in der Belastungsverschiebungsrechnung aber nicht explizit dargestellt.

²⁵ Begr. GrStRefG-E, 83 und 102.

höher der Mieten- und Bodenrentengradient infolge einer hohen Bevölkerungsdichte ausfällt; in Klein- und Mittelstädten dürften sie eher von geringer Relevanz sein.²⁶

1.4. Bestehender Nachbesserungsbedarf

a) Grundsteuerliche Bewertung von Wohngrundstücken

Entgegen der vorherrschenden Linie in der öffentlichen Diskussion²⁷ wäre daher speziell mit Blick auf Wohngrundstücke anzuraten, eine Differenzierung der Mietansätze vorzunehmen. Solange hierfür keine zureichenden statistischen Grundlagen existieren, könnte zu diesem Zweck das Prinzip des mittlerweile aus dem Gesetzentwurf eliminierten „Metropolenzuschlages“ wiederaufgenommen und dabei ausdifferenziert und generalisiert werden. Als Maßstab für die vorzunehmenden Zu- und Abschläge bezüglich der Durchschnittsmieten könnte die Relation der jeweiligen Bodenrichtwerte zu den generalisierten (also durchschnittlichen) Bodenrichtwerten einer Kommune dienen.

Alternativ hierzu bedürfte es hilfsweise wenigstens einer besseren Begründung für die Durchbrechung des objektiven Leistungsfähigkeitsprinzips bei Wohngrundstücken; die betreffenden Motive hierfür sollten möglichst auch in den Gesetzeswortlaut einfließen. Zwar darf sich der Gesetzgeber bei der Wahl eines geeigneten Bewertungsmaßstabes in einem steuerlichen Massenverfahren auch von Praktikabilitätsabwägungen leiten lassen, die auch in größerem Umfang Typisierungen und Pauschalisierungen rechtfertigen können. Allerdings müssen dabei die verfassungsrechtlichen Grenzen gewahrt bleiben. Es ist zweifelhaft, ob die im Gesetzentwurf vorgelegten Rechtfertigungen (Vereinfachung) für die Durchbrechung des Leistungsfähigkeitsprinzips im Gesetzentwurf ausreichend sind.²⁸ Zudem dürfen die Bewertungs- und Verschonungsebene nicht miteinander vermischt werden.²⁹ Das mögliche Argument, dass (angesichts der Umlagefähigkeit auf den Mieter) Gentrifizierungstendenzen in Großstädten durch die Grundsteuerreform nicht Vorschub geleistet werden soll, ist daher als Rechtfertigung für die mangelhafte Differenzierung nach Lagen ungeeignet.

b) Sonstiger Nachbesserungsbedarf

Sowohl bei Wohn- wie bei Nichtwohnimmobilien können generell zudem größere Abweichungen zwischen Verkehrs- und Grundsteuerwerten aufgrund der generell fehlenden Berücksichtigung „besonderer objektspezifischer Grundstücksmerkmale“ (§ 8 Abs. 3 ImmoWertV) im Rahmen der grundsteuerlichen Bewertung entstehen.³⁰ Hierbei kann es sich um einen überdurchschnittlichen Erhaltungszustand, Baumängel, Bauschäden etc. handeln, die im Einzelfall einen durchaus erheblichen Einfluss auf den Verkehrswert haben können.

Speziell ist das mögliche Abweichen der steuerlich angesetzten Restnutzungsdauer von einer Restnutzungsdauer problematisch, die dem tatsächlichen Erhaltungszustand entspricht. Der Gesetzentwurf besagt zwar, dass bei umfassenden Modernisierungen etc. die Restnutzungsdauer gegebenenfalls

²⁶ Geltner/Miller/Clayton/Eichholtz, Commercial Real Estate, 2007, 65 ff.- Zu weiteren Unstimmigkeiten der vorgesehenen grundsteuerlichen Bewertung s. Jarass/Trautvetter, BB 2019, 1731.

²⁷ Z.B. Dey, Grundsteuer: Kritik aus Hamburg an „Zuschlag“ für Großstädte. Hamburger Abendblatt vom 15.04.2019, abrufbar unter <https://www.abendblatt.de/hamburg/article216955789/Grundsteuer-Kritik-aus-Hamburg-an-Zuschlag-fuer-Grossstaedte.html>.

²⁸ Begr. GrStRefG, 106 f. zu § 250 Abs. 2 und 109 zu § 254 BewG-E.

²⁹ BVerfG v. 7. 11. 2006 – 1 BvL 10/02, BVerfGE 117, 1 (Leitsatz 2b).

³⁰ Begr. GrStRefG-E, 108 zu § 252 BewG-E.

„entsprechend“ zu verlängern ist.³¹ Hier sind jedoch eine Vielzahl von Fällen möglich (Umbauten, Anbauten, Aufstockungen etc.), die schwer allgemein zu regeln und potenziell streitbefangen sein dürften. Diese Fälle gilt es im untergesetzlichen Regelwerk so weit wie möglich vorwegzunehmen.

Potenziell könnten *erratische* Abweichungen des Grundsteuerwertes vom Verkehrswert, wie sie v.a. infolge der fehlenden Berücksichtigung besonderer objektspezifischer Grundstücksmerkmale aufzutreten vermögen, über eine Escape-Klausel aufgefangen werden (Nachweis des niedrigeren Verkehrswertes). Diese fehlt jedoch im Gesetzentwurf. Zumal sich die Grundsteuerwerte an den Verkehrswerten orientieren, wäre eine entsprechende Ergänzung zu überdenken. Es wären Schwellen zu definieren, ab denen die Escape-Klausel greift; die Zusatzarbeit für die Finanzbehörden ließe sich dadurch begrenzen. Voraussetzung wäre allerdings eine entsprechende Differenzierung der Mieten im Rahmen des Ertragswertverfahrens (s. oben). Eine Escape-Klausel wäre nämlich nicht geeignet, um die oben dargestellten systematischen Bewertungsverzerrungen im Rahmen der ersten Ertragswertkomponente bei Wohngrundstücken aufzufangen.

1.5. Fazit

Das Gesetzeswerk vermag den Vorgaben des Verfassungsrechts zu entsprechen, wenn im Bereich der Wohngebäude entweder bei den Mieten stärker differenziert oder die unterlassene Differenzierung besser begründet wird bzw. die Motivation hierfür in den Gesetzeswortlaut einfließt. Jede weitere Vereinfachung, die im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens noch in das grundsteuerliche Bewertungsverfahren einfließt, sollte daraufhin überprüft werden, ob sie zu einer weiteren Abweichung der grundsteuerlichen Wertrelationen der Verkehrswerte führt. Empfehlenswert ist auch eine Escape-Klausel zum Nachweis eines niedrigeren Verkehrswertes; diese ergibt allerdings nur vor dem Hintergrund einer stärkeren Differenzierung der Mieten im Ertragswertverfahren Sinn. Unabhängig davon handelt es sich um ein sehr komplexes Regelwerk; die Umsetzung bis Ende 2024 (Digitalisierung) stellt eine große organisatorische Herausforderung dar.³²

2. Grundsteuer C

2.1. Anwendungsbereich

Der „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundsteuergesetzes zur Mobilisierung von baureifen Grundstücken für die Bebauung“ zielt v.a. auf eine Änderung des Grundsteuergesetzes ab (Änderung des § 25 Abs. 4 und Ergänzung durch einen neuen Abs. 5). Es ist beabsichtigt, Gemeinden mit besonderem Wohnraumbedarf die Möglichkeit zu geben, unbebaute, aber baureife Grundstücke (für Wohnzwecke) durch Anlegung eines einheitlich erhöhten Hebesatzes für diese Grundstücksgruppe besser zu mobilisieren.

Grundsätzlich ist die Absicht, über die betreffende Sozialzwecknorm den Kommunen mehr Möglichkeiten zur Mobilisierung baureifer (als Unterkategorie der unbebauten Grundstücke) in die Hand zu geben, zu begrüßen. Dies gilt auch bezüglich der vorgesehenen Unbeachtlichkeit zivilrechtlicher Hinderungsgründe für die Bebauung und des Verzichts auf die Vorgabe bestimmter Hebesätze.

2.2. Nachbesserungsbedarf

Allerdings zeigen sich auch hier im Detail einige Probleme, die der Nachbesserung bedürfen:

³¹ Begr. GrStRefG-E, 109 zu § 253 Abs. 2 und 112 f. zu § 259 Abs. 4 BewG-E.

³² Maaß, *Bremst das Projekt „Languste“ die neue Grundsteuer aus?* Welt vom 3.9.2019. Online: <https://www.welt.de/finanzen/immobilien/article199660856/Grundsteuer-Neue-Datenbank-Languste-verzoegt-sich-auf-Laenderebene.html>

- Zunächst sollte die Grundsteuer C nicht nur auf Gebiete mit „besonderem Wohnraumbedarf“ beschränkt werden (in § 25 Abs. 5 S. 5 GrStG-E wird eine Begründung des besonderen Wohnraumbedarfs als Anwendungsvoraussetzung gefordert; dabei wird der Begriff des „besonderen Wohnraumbedarfs“ aber nicht näher inhaltlich bestimmt). In Deutschland gibt es insgesamt nicht zu wenig Wohnbaugrundstücke; diese liegen jedoch an den falschen Stellen. In der Gesetzesbegründung (Teil A.I.) wird auf die Impulse zur Innenentwicklung hingewiesen, die durch dieses Instrument erzeugt werden soll. Fehlentwicklungen wie z.B. „Donut“-Effekte (verfallende Ortskerne mit Leerständen und Brachen bei weiterer Entwicklung nach außen) oder das Halten von „Enkelgrundstücken“ sind aber nicht zuletzt auch ein Problem von Kommunen ohne besonderen Wohnraumbedarf und könnten ebenfalls über eine erhöhte grundsteuerliche Belastung gut angegangen werden. Gerade hier spielt auch die Problematik einer hinreichenden Auslastung der kommunalen Infrastruktur oftmals eine große Rolle. In Städten mit besonderem Wohnraumbedarf (wie z.B. München) sind unbebaute, aber baureife Grundstücke für die Lösung der Wohnraumproblematik teilweise nur von nachgeordneter Bedeutung. Zudem wird (u.a. mit Blick auf den notwendigen Steuersatz) angezweifelt, ob die Grundsteuer C geeignet ist, Grundstücksspekulation zu bekämpfen. Die Nutzung der Grundsteuer C für weitere Zwecke wie der Förderung des „organischen Städtebaus“, der Schließung von Baulücken (bessere Ausnutzung der Infrastruktur) etc. erscheint hingegen auch angesichts der früheren Rechtsprechung zur Baulandsteuer unproblematisch.³³
- Mit der Formulierung von § 25 Abs. 5 GrStG-E gehen erhebliche rechtliche Unsicherheiten einher; Anwendungsprobleme sind vorprogrammiert. Dies betrifft insbesondere die Frage, ob eine Vollerfassung der unbebauten, aber baureifen Grundstücke zum Zwecke der Anwendung der Grundsteuer C in der Kommune zu erfolgen hat:
 Einerseits sind nämlich baureife Grundstücke nach § 25 Abs. 5 S. 1 und 5 GrStG-E als besondere „Grundstücksgruppe“ zu bestimmen; diese Begrifflichkeit legt die Interpretation nahe, dass sämtliche Objekte dieser Teilmenge gemeint sind. Auch aus S. 4, der die genaue Bezeichnung und Lage sowie die zeichnerische Festlegung einfordert, geht nichts Gegenteiliges hervor.³⁴ Satz 5 sagt schließlich, dass der erhöhte Hebesatz für alle in der Gemeinde liegenden baureifen Grundstücke einheitlich angewendet werden muss. Dies könnte so verstanden werden, dass die Kommunen den erhöhten Hebesatz auf sämtliche baureifen, aber unbebaute Grundstücke anlegen müssten, wenn sie sich für die Grundsteuer C entscheiden. Das wäre aber allein schon deswegen nicht Ziel führend, weil sich erstens die städtebauliche Problematik von baureifen, aber unbebauten Grundstücken erheblich unterscheiden kann und zweitens auch alle entsprechenden Grundstücke identifiziert werden müssten – im Zweifel anhand von bautechnischen Merkmalen. Dies dürfte allein aufgrund der fehlenden personellen Ausstattung für die meisten Kommunen nicht machbar sein. Andererseits könnte § 25 Abs. 5 S. 1 GrStG-E („Die Gemeinde kann in Gebieten mit besonderem Wohnraumbedarf ...“) auch so gelesen werden, dass eine Zonierung für abgegrenzte Gebiete mit besonderem Wohnraumbedarf innerhalb der Gemeinde möglich sein soll. Mit Blick auf den entgegenstehenden Wortlaut des § 25 Abs. 5 S. 5 GrStG-E könnte eingewandt werden, dass dieser Satz nur Aussagen zum Hebesatz und nicht zur Gebietsabgrenzung trifft.³⁵
 Eine Klarstellung ist hier unbedingt erforderlich.

³³ Ronnecker, Zur aktuellen Debatte um eine Grundsteuer C, Manuskript für die ZKF (Stand: 31.07.2019), Abschn. 1.4.

³⁴ Indessen ist die rechtliche Bindungswirkung der zeichnerischen Darstellung unklar. Vgl. Ronnecker (Fn. 33), Abschn. 3.4.

³⁵ Ronnecker (Fn. 33), Abschn. 3.4.

- Hinsichtlich des Geltungsbereichs der Grundsteuer C bestehen u.a. bei „Schrottimmobilien“ Probleme. § 25 Abs. 5 GrStG-E verweist in Satz 1 auf § 246 BewG-E („Begriff der unbebauten Grundstücke“). Hiermit stößt man jedoch auf Probleme, die schon bei der historischen Baulandsteuer (1961/1962) auftauchten: Der Begriff der unbebauten Grundstücke und die Abgrenzung zu den bebauten Grundstücken in § 246 BewG-E folgt im Wesentlichen den Regelungen in § 72 BewG. Damit sind zwar „Schrottimmobilien“ grundsätzlich in den Geltungsbereich der Grundsteuer C einbezogen (§ 246 Abs. 2 S. 2 BewG-E). Dies geschieht allerdings nicht umfassend; sehr heruntergekommene, aber nur noch „alibimäßig“ bewohnte Grundstücke sind nur schwer zu erfassen, zumal die Definitionen sehr unbestimmt und wertend sind (z.B. „... zugemutet werden kann“, „kein benutzbarer Raum“). Auch hier ist Streit der Steuerpflichtigen mit der Verwaltung vorprogrammiert.
- Schließlich wird die geringfügige Bebauung in § 246 BewG-E gar nicht adressiert. So können keine Anreize gesetzt werden, eine Mindernutzung von Grundstücken bei künftigen Bauvorhaben zu vermeiden. Es sollte überdacht werden, ob die Neuregelung der Grundsteuer C diesbezüglich für Neubauten genutzt werden kann (für Bestandsgebäude, die vor Erlass einer entsprechenden Regelung genehmigt wurden, dürften Gründe des Vertrauensschutzes entgegenstehen) bzw. selbstständig nutzbare unbebaute Teilflächen i.S.d. § 257 Abs. 3 BewG-E ausdrücklich in den Geltungsbereich der Grundsteuer C einbezogen werden sollten. An dieser Stelle ergibt sich jedoch das Problem einer Identifikation der betreffenden Grundstücke, dessen Lösung u.a. einer engen Zusammenarbeit der Bau- mit den Finanzbehörden bedarf.
- Auch unabhängig hiervon wäre ein enger Datenaustausch zwischen den Kataster-, Bau- und Finanzbehörden zur rechtssicheren Bestimmung der Grundsteuer C-relevanten Grundstücke erforderlich; diese wäre ggfs. rechtlich abzusichern (Steuergeheimnis).
- Ronnecker weist darauf hin, dass nicht nur zivilrechtliche, sondern auch wirtschaftliche Hindernisse einer Bebauung entgegenstehen können (ungünstiger Zuschnitt, Umweltfaktoren oder Altlasten). Diesbezüglich bedürfte es noch der klarstellenden Erläuterung der Regelungsabsichten.³⁶

Mit der vorliegenden, teils sehr unklaren und sachlich unzulänglichen Fassung des Gesetzentwurfs ist zu befürchten, dass die Regelung kaum zur Anwendung kommt.

2.3. Lösungsmöglichkeit: Zoniertes Hebesatzrecht

Eine Lösungsmöglichkeit wäre die Modifikation bzw. Klarstellung des Gesetzentwurfes in Richtung auf Anwendbarkeit eines zonierten Hebesatzrechtes.³⁷ Die Festlegung des erhöhten Hebesatzes erfolgt hierbei im Rahmen einer Zonierungsoption, die über eine kommunale Satzung ausgeübt wird.³⁸ Die Kommunen könnten sich dabei auf städtebaulich besonders problematische Grundstücke beschränken. Diese Selektion stellt allerdings immer eine potenzielle Verletzung des allgemeinen Gleichheitssatzes (Art. 3 Abs. 1 GG) dar und müsste entsprechend gut von der Kommune begründet werden.³⁹ Wünschenswert, wenn nicht sogar unabdingbar wäre es zudem, dass der Gesetzgeber Leitlinien für

³⁶ Ronnecker (Fn. 33), Abschn. 3.4.

³⁷ Zu den Details s. Löhr, BB 2019, 1431.- Auch die frühere Baulandsteuer durfte zoniert zur Anwendung gelangen (§ 12a Abs. 7 S. 3 GrStG 1960).- S. auch Beschluss des Präsidiums des Deutschen Städtetages v. 17.11.2010, 381. Sitzung in Berlin, TOP: Grundsteuerreform.

³⁸ Henger, Baulandsteuer und zoniertes Satzungsrecht, Texte 25/2018 des Umweltbundesamts, 2018.

³⁹ Im Rahmen der rechtlichen Auseinandersetzung um die frühere Baulandsteuer blieb ungeklärt, ob eine zonierte Anwendung verfassungsgemäß ist. Entsprechend hoch ist der Begründungsbedarf.

die Bildung der Zonen in den Kommunen vorgibt (die Präzisierung kann im untergesetzlichen Regelwerk geschehen).⁴⁰

Insbesondere dann, wenn der Gesetzgeber (aufgrund der Gefahr der Verletzung des Gleichheitssatzes) tatsächlich die Vollerfassung der potenziell Grundsteuer C-relevanten Grundstücke beabsichtigt (zu den diesbezüglichen Unklarheiten s. Abschnitt 2.2.), könnten die Kommunen derjenigen Länder, die nicht von der Länderöffnungsklausel Gebrauch machen, anhand des im BMF-Modell vorgesehenen Ertragswertverfahrens optional eine „automatisierte“ Vorauswahl der infrage stehenden Grundstücke treffen. Die hier besonders problematischen Schrottimmobilien zeichnen sich nämlich durch einen negativen Gebäudereinertrag aus, weswegen der Wert der Immobilie den Wert unbebauter Grundstücke nicht übersteigt. Eine „automatisierte“ Vorauswahl entlastet von der Untersuchung sämtlicher infrage kommender Grundstücke nach bautechnischen Kriterien. Zudem könnten unbestimmte Rechtsbegriffe wie Gebäude von „untergeordneter Bedeutung“ (§ 72 Abs. 2 BewG) besser substantiiert werden. Sollte sich der Gesetzgeber doch noch dafür entscheiden, auch mindergenutzte Grundstücke (Neubauten) sowie selbstständig nutzbare, unbebaute Teilflächen in den Geltungsbereich der Grundsteuer C einzubeziehen, würde deren Identifikation ebenfalls im Rahmen einer solchen Vorauswahl wesentlich erleichtert. Doch auch zum Zwecke der „automatisierten Vorauswahl“ wäre die in Abschnitt 3 vorgeschlagene stärkere Differenzierung der Mietansätze Ziel führend, da beim Ansatz von Durchschnittsmieten v.a. in besseren Lagen auch „normal genutzte Grundstücke“ leicht einen negativen Gebäudereinertrag aufweisen können.

2.4. Fazit

Grundsätzlich ist die Einführung einer Grundsteuer C (als Lenkungsabgabe) zu begrüßen. Allerdings sollte diese nicht nur auf Gebiete mit „besonderem Wohnraumbedarf“ angewendet werden. Zudem wäre es wünschenswert, wenn keine aufwändige Vollerfassung der unbebauten und baureifen Grundstücke (bei Schrottimmobilien auf Grundlage von bautechnischen Merkmalen) stattfinden müsste, sondern die Kommunen das Recht hätten, sich über ein zoniertes Satzungsrecht auf städtebaulich besonders problematische Grundstücke zu beschränken. Diesbezüglich bedarf es einer Klarstellung. Es wären Leitlinien für die Bildung der Zonen erforderlich. Schließlich wäre die ausdrückliche Einbeziehung von mindergenutzten Grundstücken (Neubauten) bzw. von selbstständig nutzbaren unbebauten Teilflächen in den Geltungsbereich der Grundsteuer C zu überdenken.

3. Zur Flächensteuer

3.1. Zum Konzept der Flächensteuer

Von Abgeordneten der FDP bzw. der FDP-Bundestagsfraktion wurde ein Antrag zur Einführung einer Flächensteuer (Drucksache 19/11144 vom 26.06.2019) gestellt. Gegenwärtig bestehen offenbar auch in einigen Bundesländern (Bayern, Hessen, Sachsen, Hamburg) Überlegungen, im Rahmen der beabsichtigten Länderöffnungsklausel auf dieses Modells zurückzugreifen (ggfs. mit Differenzierungen).⁴¹

Der Antrag schließt sich an die derzeit generell diskutierten Konzepte für eine Flächensteuer an.⁴² Bei der wertabhängigen Flächensteuer soll der Quadratmeter Boden mit einer Äquivalenzzahl von 0,02

⁴⁰ Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Einführung eines zonierten Hebesatzrechtes – Eine Betrachtung des § 25 Abs. 4 GrStG, Stand: 22. März 2018, WD 4 – 3000 – 049/18.

⁴¹ Göckes, Bundesländer bereiten sich auf den Grundsteuer-GAU vor, Immobilienzeitung vom 04.06.2019. Online: <https://www.immobilienzzeitung.de/1000062233/bundeslaender-bereiten-sich-auf-grundsteuer-gau-vor>.

⁴² Beispielsweise: GdW, Reform der Grundsteuer, Positionspapier, 2018, 20. Online: https://web.gdw.de/uploads/pdf/stellungnahmen/GdW_Position_Grundsteuerreform_Stand_040518_komplett.pdf; Fuest et al., Die

Cent und der Quadratmeter Bruttogrundfläche von Wohngebäuden mit 0,2 Cent bewertet werden. Für gewerblich genutzte Gebäude ist eine Äquivalenzziffer von 0,4 Cent pro Quadratmeter Bruttogrundfläche vorgesehen. Für Mischnutzungen wird keine Aussage getroffen. Gegebenenfalls wären die genannten Werte anzupassen. Eine Differenzierung nach Nutzungsdauern findet nicht statt; Alterswertminderungen finden dementsprechend keine Berücksichtigung. Lagebezogene Differenzierungen sind zumindest im Antrag ebenfalls nicht vorgesehen. Generell wird das Flächenmodell mit Äquivalenz begründet; so wird argumentiert, dass die Bewohner entsprechend ihrer „Teilhabe“ an den Kosten der kommunalen Infrastruktur beteiligt werden sollen.⁴³

3.2. Belastungswirkungen

Den in Tabelle 4 dargestellten Berechnungen für Berlin und den deutschen Durchschnitt wurden – abweichend zur fachöffentlichen Diskussion – im *ersten Fall* allerdings einheitliche Äquivalenzzahlen (0,2 Cent / qm BGF) für Wohn- und Nichtwohngebäudeflächen zugrunde gelegt. Nur so lässt sich ein adäquater Belastungsvergleich durchführen; ansonsten müssten bei den anderen Modellen entsprechend erhöhte Steuermesszahlen für Nichtwohnimmobilien angelegt werden, wenn man nicht „Äpfel mit Birnen“ vergleichen will. Im *zweiten Fall* findet die Differenzierung (0,2 Cent / qm BGF für Wohngebäude und 0,4 Cent / qm BGF für Nichtwohngebäude) statt.

Tabelle 4: Relative Belastung (in Relation zum Verkehrswert der Immobilie) pro (Wohn-) Einheit im Flächenmodell für Berlin und Deutschland (Aufkommensneutralität)

Grundsteuer in v.H. des Verkehrswertes		UG	EFH	ZFH	MFH	N-WG
Bodenwertniveau	ϕ Berlin	1.181	382	394	1.238	1.750
Nachr.:	ϕ Deutschland	220	192	192	240	135
Status Quo: ϕ Deutschland, Altbau		0,05	0,12	0,12	0,11	0,13
Flächensteuer: ÄZ Nichtwohngebäude = 0,20 Euro/qm BGF						
Einfache Lage	Altbau	0,12	0,28	0,26	0,31	0,56
Durchschnittslage		0,02	0,19	0,19	0,14	0,19
Gehobene Lage		0,01	0,07	0,08	0,08	0,12
Nachr.: Durchschnittslage	ϕ Berlin Neubau	0,02	0,12	0,11	0,10	0,13
	ϕ Deutschl., Altbau	0,05	0,11	0,12	0,09	0,15
Flächensteuer: ÄZ Nichtwohngebäude = 0,40 Euro/qm BGF		UG	UG	EFH	ZFH	MFH
Einfache Lage	Altbau	0,09	0,21	0,20	0,24	0,84
Durchschnittslage		0,02	0,15	0,14	0,11	0,28
Gehobene Lage		0,01	0,05	0,06	0,06	0,18
Nachr.: Durchschnittslage	ϕ Berlin Neubau	0,02	0,09	0,09	0,07	0,20
	ϕ Deutschl., Altbau	0,04	0,08	0,08	0,06	0,20
Legende:		S. Tabelle 1.				

Auffällig ist die lagebezogen stark regressive Wirkung der Flächensteuer, die in einer Großstadt wie Berlin besonders zum Ausdruck kommt. Bei den gegenwärtig diskutierten Äquivalenzzahlen von 0,40

Grundsteuer in Deutschland: Finanzwissenschaftliche Analyse und Reformoptionen, 2018, 14. Online: <https://www.ifo.de/DocDL/ifo-studie-2018-fuest-et-al-grundsteuer.pdf>.

⁴³ Freie und Hansestadt Hamburg (Finanzbehörde), Diskussionsbeitrag aus Hamburg zur Reform der Grundsteuer, unveröffentlichtes Papier, 2018. Das Dokument kann beim Verfasser angefragt werden (d.loehr@umwelt-campus.de).

Cent/qm BGF (zweiter Fall) für Nichtwohn-Gebäude kommt das gute Durchschnittsergebnis für Wohnnutzungen nur deswegen zustande, weil ein erheblicher Teil des Steuersubstrats auf (v.a. flächenextensive) Nichtwohn- bzw. gewerbliche Nutzungen verschoben wird.

3.3. Steuerrechtliche Aspekte

Aus steuerrechtlicher Perspektive ist folgendes einzuwenden:

- Das Flächenmodell negiert das Leistungsfähigkeitsprinzip weitgehend. Zwar handelt es sich bei der Grundsteuer um eine Objektsteuer; es ist jedoch vor dem Hintergrund der bisherigen Rechtsprechung vollkommen offen, ob hier dieses Fundamentalprinzip der Besteuerung⁴⁴ einfach beiseitegeschoben werden kann.
- Statt dessen wird für die Begründung des Flächenmodells das „Äquivalenzprinzip“ herangezogen, freilich ohne dieses näher zu spezifizieren.⁴⁵ Als Nutzenprinzip verstanden führt das Äquivalenzprinzip aber zu gleichen – wertabhängigen – Bemessungsgrundlagen wie das Leistungsfähigkeitsprinzip.⁴⁶ Bei der Begründung der Flächensteuer kann es daher nur um Kostenäquivalenz gehen. Zumal Kostenäquivalenz eine Zweckbindung der Mittel impliziert, wird diese z.T. als einer Steuer wesensfremd angesehen.⁴⁷ Verschiedentlich wird angeführt, ein nicht näher spezifiziertes Äquivalenzprinzip als Belastungsgrund vermöge die nicht durch Gebühren und Beiträge individuell zuordenbare Teilhabe an der kommunalen Infrastruktur abzubilden.⁴⁸ Beispielhaft werden u.a. Brandschutz, Schulen, kulturelle Einrichtungen aufgeführt. Gerade solche Einrichtungen sind aber von der Peripherie einer Gemeinde aus schwerer als vom Zentrum aus zugänglich; die diesbezüglichen lagespezifischen Vor- und Nachteile bilden sich in unterschiedlichen Bodenwerten ab. Eine Wohnung im inneren Ring Berlins eröffnet weit größere Teilhabemöglichkeit als eine bezüglich der Fläche identische Wohnung in Marzahn-Hellersdorf. Die unterschiedlichen Teilhabemöglichkeiten an wesentlichen kommunalen Infrastruktureinrichtungen sind geradezu ein Gegenargument gegen eine flächenbezogene Grundsteuer.
- Die Protagonisten der Flächensteuer argumentieren, dass die Bemessungsgrundlage den Belastungsgrund folgerichtig umzusetzen habe. Dies sei bei einer Objektsteuer wesentlich bedeutsamer als die Frage nach der (objektiven) Leistungsfähigkeit. Diese Frage kann jedoch nicht als höchstrichterlich geklärt betrachtet werden. Zudem kann niemand sagen, welche Infrastrukturkosten die bisher diskutierten Äquivalenzzahlen überhaupt genau abbilden sollen. Beispielsweise stellen sich mit Blick auf die Kostenäquivalenz (s. oben) folgende Fragen: Soll die Äquivalenzzahl für die Grundstücksfläche einen Bezug zu den Kosten der netzgebundenen und die Äquivalenzzahl der Gebäudefläche einen Bezug zu den Kosten der sozialen Infrastruktur aufweisen? Wenn dies so ist: Wie kommt man zu den genannten Relationen der Äquivalenzzahlen bezüglich Grund und Boden sowie Gebäuden? Warum sollen die Äquivalenzzahlen in einem Dorf im bayerischen Wald wie in München in ein und derselben Weise festgesetzt werden (die Kostenstruktur dürfte z.B. mit Blick auf die relative Bedeutung der sozialen und technischen Infrastruktur vollkommen unterschiedlich sein). Warum wird die Gebäude-Äquivalenzzahl für Nichtwohn- bzw. Gewerbegebäude

⁴⁴ Hey, in: Tipke / Lang (Fn. 3), 78 ; Seer, in: Tipke / Lang (Fn. 3), 956.

⁴⁵ GdW (Fn. 42).

⁴⁶ Hey, in: Tipke / Lang (Fn. 3), 79.

⁴⁷ Z.B. Scheffler / Roith, Leitlinien für eine Reform der Grundsteuer, 2018, 31-32; Hey, in: Tipke / Lang (Fn. 3), 78.

⁴⁸ Freie und Hansestadt Hamburg (Finanzbehörde) (Fn. 43), 3.

doppelt so hoch angesetzt wie diejenige für Wohngebäude? Etc. etc. Zumindest im bislang diskutierten Flächensteuerkonzept sind die Äquivalenzzahlen vollkommen willkürlich gewählt; von „Folgerichtigkeit“ kann keine Rede sein.

- Insbesondere die Gebäudeflächenermittlung ist alles andere als trivial. Zwar kennen die Finanzbehörden größtenteils die Flächen der Bestandsgebäude; allerdings wären diese erst in Bruttogrundflächen umzurechnen (die Flächenbezugsgröße unterscheidet sich). Für Neu, An- und Umbauten oder bei Aufstockungen wäre die Fläche neu zu ermitteln. Alle Flächen wären in Hauptfeststellungen nachzuhalten. Besonders komplex kann sich die Flächenermittlung bei Gewerbeimmobilien darstellen. Um einen Vorteil gegenüber dem Modell des Gesetzentwurfs zu erzeugen, wären daher Vereinfachungen notwendig, die sich allerdings im Rahmen der Typisierungsbefugnis bewegen müssten.⁴⁹ Würde man zudem zum Zwecke des Länderfinanzausgleichs detaillierte Schattenveranlagungen bzw. eine einheitliche Steuererklärung auch in Ländern einfordern, die von der Flächensteuer Gebrauch machen (s. Abschnitt 4.), wäre dem Vereinfachungsargument zumindest teilweise der Boden entzogen. Das letztgenannte Argument adressiert allerdings nicht das Flächenmodell selbst, sondern die Ausgestaltung des Länderfinanzausgleichs (Abschnitt 5.).

3.4. Fazit

Es bleibt festzuhalten: Die Flächensteuer schiebt das Leistungsfähigkeitsprinzip beiseite, beruht auf einem fragwürdigen Belastungsgrund und genügt auch nicht dem Folgerichtigkeitsprinzip. Außerdem kann eine flächenbezogene Bemessungsgrundlage die verfassungsmäßigen Grenzen der Typisierbarkeit strapazieren, wenn sie dem Anspruch „Vereinfachung“ genügen soll. Diesbezüglich verbleibt auch die Frage, welche Daten für eine Schattenrechnung mit Blick auf den Länderfinanzausgleich vom Steuerpflichtigen ohnehin abgefragt werden müssen.

4. Ceterum Censeo - Bodensteuern

Die obigen Ausführungen haben gezeigt, dass es sich beim neuen Bewertungs- und Grundsteuerrecht sowie der Grundsteuer C um ein komplexes Regelwerk handelt, das noch mit einigen Unzulänglichkeiten behaftet ist und dessen fristgerechte Umsetzung problematisch werden könnte. Das Kernproblem stellt dabei die Erfassung der Gebäude bzw. Gebäudewerte dar. Die Flächensteuer stellt keine Alternative zum vorliegenden Gesetzentwurf dar; sie dürfte sich auch bei Realisierung im Rahmen der Länderöffnungsklausel (s. Abschnitt 5.) als problematisch herausstellen.

Ein einfacher Ausweg, um die beschriebenen Probleme zu umschiffen, wäre der Verzicht auf die Einbeziehung der Gebäudekomponente. Eine solche Bodenwertsteuer wird auch von vielen Ökonomen favorisiert. Sie ist über das Äquivalenzprinzip (Nutzenäquivalenz) sauber begründbar: Es sollen die Vorteile erfasst werden, die durch die kommunale Bereitstellung⁵⁰ öffentlicher Güter vermittelt werden und sich im Bodenwert zugunsten des Bodeneigentümers niederschlagen. Mittels des Rückgriffs auf die Bodenrichtwerte ist eine folgerichtige Umsetzung des Belastungsgrundes im Rahmen der Typisierungsbefugnis gewährleistet. Durch den Rückgriff auf die Bodenrichtwerte sind eigenständige grundsteuerliche Bewertungsvorschriften weitestgehend verzichtbar. Eckpunkte für ein entsprechendes Gesetz wurden bereits ausgearbeitet.⁵¹ Aufgrund des Rückgriffs auf die flächendeckend verfügbaren Bodenrichtwerte ist die Bodenwertsteuer äußerst einfach zu administrieren (einfacher als die Flächensteuer, da die Gebäudeflächen nicht einfließen). Als soziale Vorteile werden u.a. die schwierige

⁴⁹ GdW (Fn. 42), 19.

⁵⁰ Es geht hierbei ausdrücklich nicht um die konkrete Inanspruchnahme von Leistungen durch die Nutzer der Grundstücke. Diese werden i.d.R. durch Gebühren erfasst.

⁵¹ Löhr/Kempny (Fn. 4).

Überwälzbarkeit, als ökonomische Vorteile die fehlende Belastung der Schaffung neuen Wohnraums genannt.⁵² In städtebaulicher Hinsicht trägt die Bodenwertsteuer zu einer erhöhten Mobilisierung von Grundstücken bei und entfaltet einen entsprechenden Nutzungsdruck auf sämtliche un- und minder genutzten Grundstücke, die so besteuert würden, als seien sie optimal genutzt. Obwohl es sich genuin um eine Fiskalsteuer und nicht um eine Lenkungsabgabe handelt, ihr bodenpolitischer Wirkungsbereich im Gegensatz zur Grundsteuer C umfassend. Dennoch stünde nichts dagegen, auch eine Bodenwertsteuer bei Bedarf mit einer Grundsteuer C zu kombinieren (beispielsweise bei Rückindizierung der Bodenwerte, s. unten). Möglichen Einwendungen könnte leicht begegnet werden:

- Die Bodenwertsteuer differenziert stärker nach Lagen als andere Grundsteuermodelle. In großen Städten kann dies unerwünscht sein. Diese Differenzierung könnte optional durch die Beimischung einer Bodenflächenkomponente anstatt einer Gebäudekomponente abgeschwächt werden (Difu-Modell).⁵³ Das Difu-Modell könnte auch das Referenzmodell für den Länderfinanzausgleich darstellen. Grundsätzlich empfiehlt sich – wie bei allen wertbasierten Grundsteuermodellen – aber die Aufnahme von Übergangs- und Härtefallregelungen in das Grundsteuergesetz.
- Befürchtet wird aufgrund der Dynamik der Bodenwerte auch ein fortlaufender Anstieg der Grundsteuer. Diesem Problem könnte – mathematisch und umsetzungstechnisch sehr einfach – durch eine Rückindizierung der Bodenwerte in Bezug auf einen gemeindetypischen Durchschnittswert zum Umstellungszeitpunkt beigegeben werden, über das das Niveau der für die Grundsteuer herangezogenen Bodenwerte konstant gehalten wird. Relevant ist letztlich, dass Veränderungen in den Relationen der steuerlichen Bodenwerte im Zeitverlauf realitätsgerecht abgebildet werden.
- Häufig wird auch die Qualität der Bodenrichtwerte kritisiert. Das Gutachterausschusswesen ist Ländersache; die angewandten Methoden und Modelle sowie die personelle und sachliche Ausstattung unterscheidet sich je nach Bundesland erheblich. Dies ist jedoch einerseits nicht weiter problematisch, zumal die Relation der Bodenrichtwerte in derselben Gemeinde hiervon nicht berührt wird (s. Fn. 16). Andererseits wäre es jedoch auch aus außersteuerlichen Gründen anzuraten, entweder über das untergesetzliche Regelwerk oder den Arbeitskreis der Oberen Gutachterausschüsse mehr Einheitlichkeit in die Methodik der Gutachterausschüsse der Länder zu bringen.⁵⁴

Trotz ihrer Vorteile waren bislang Bodensteuermodelle auf Bundesebene politisch nicht durchsetzbar. Zumindest im Rahmen der vorgesehenen Länderöffnungsklausel wären diese als Alternative zur Flächensteuer jedoch zu überdenken.

5. Nachrichtlich: Länderöffnungsklausel und Länderfinanzausgleich

Die vorgesehene Länderöffnungsklausel hat eine Reihe von problematischen Implikationen für andere Regelwerke. Dies betrifft insbesondere den Länderfinanzausgleich. Relevant ist hier v.a. die geplante Neufassung von § 8 Abs. 2 des Finanzausgleichsgesetzes. Als Steuerkraftzahlen werden „... für die einzelnen Länder jeweils die Beträge angesetzt, die sich ergeben, wenn die im Bundesgebiet insgesamt im Ausgleichsjahr aufgetretenen Grundsteuer jeweils im Verhältnis der Summen der nach bundesgesetzlich normiertem Bewertungsrecht berechneten Grundsteuermessbeträge ... verteilt werden; dies gilt nicht, soweit das Statistische Bundesamt für alle Länder in bundeseinheitlicher Abgrenzung

⁵² Ausführlich Kriese/Löhr, WUM 2018, 321.- S. auch <http://www.grundsteuerreform.net>.

⁵³ Lehmbrock/Coulmas, vhw FW 6, 2001, 289.

⁵⁴ Der Status Quo wird u.a. geregelt durch BMU (2016): Bekanntmachung der Verwaltungsvereinbarung über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der amtlichen Grundstückswertermittlung vom 20. April 2016, Bundesanzeiger, 13. Mai 2016 (BAnzAT 13.05.2016 B2).

Grundbeträge der Grundsteuern festgestellt hat.“ Hier gilt es, zu präzisieren, wie das bundesgesetzlich normierte Bewertungsrecht aussehen soll bzw. festzulegen, auf welche Weise die bundeseinheitliche Bestimmung der Grundbeträge erfolgen soll. Für diejenigen Länder, die von der Länderöffnungsklausel Gebrauch machen, wären Schattenrechnungen nötig. Zieht man das Modell des Gesetzentwurfs auch für den Finanzausgleich heran, könnten die Schattenrechnungen entweder individualisiert (i.S.v. Schattenveranlagungen) oder pauschalisierend, auf statistischen Erhebungen basierend erfolgen.

Im Falle von individualisierten Schattenveranlagungen wären – entsprechende Digitalisierungsschritte vorausgesetzt – vereinheitlichte Steuererklärungen für alle Bundesländer naheliegend; also auch für diejenigen, die vereinfachende Steuermodelle im Rahmen der Länderöffnungsklausel wählen möchten. Damit würde dem Argument „vereinfachte Steuererklärung“ teilweise der Boden entzogen; dies käme insofern einer impliziten Einschränkung der als „umfassend“ gedachten Abweichungsmöglichkeit⁵⁵ im Rahmen der Länderöffnungsklausel gleich. Der Länderfinanzausgleich sollte sich aber neutral gegenüber der Frage verhalten, ob und wie die Öffnungsklausel in Anspruch genommen wird.

Alternativ könnten die Datengrundlagen pauschalisierend auf Basis von statistischen Erhebungen dargestellt werden, die das Statistische Bundesamt durchführt; nicht zuletzt angesichts der bestehenden Anstrengungen zur Entwicklung einer Grundstücksdatenbank (AK Triangel, Projektgruppe Konsens, Languste etc.) erscheint diese Option vorzugswürdig.

Unabhängig davon sollte sichergestellt werden, dass keine – mit Blick auf den Länderfinanzausgleich zielgerichtete – Beeinflussung der Feststellung der Bodenrichtwerte in den einzelnen Bundesländern erfolgt. Dies könnte über die in Abschnitt 4. geforderte stärkere methodische Vereinheitlichung der Arbeit der Gutachterausschüsse geschehen.

Fazit: Mit Blick auf die vorgesehene Länderöffnungsklausel ist zu präzisieren, wie das bundesgesetzlich normierte Bewertungsrecht aussehen soll bzw. festzulegen, auf welche Weise die bundeseinheitliche Abgrenzung der Grundbeträge erfolgen soll. Es ist zu vermeiden, dass über die Ausgestaltung von Schattenrechnungen implizit Einschränkungen der als „umfassend“ gedachten Länderöffnungsklausel erfolgen.

Prof. Dr. Dirk Lühr

Trier/Birkenfeld, 05.09.2019

⁵⁵ Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 72, 105 und 125b), A. Problem und Ziel.

Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestags am 11.9.2019 zum Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Grundsteuer- und Bewertungsrechts (Grundsteuer-Reformgesetz – GrStRefG)

Christoph Trautvetter, Netzwerk Steuergerechtigkeit

Die Aktualisierung der Einheitswerte und die Reform der Grundsteuer sind seit vielen Jahren überfällig und müssen jetzt im Eilverfahren umgesetzt werden um die Frist des Verfassungsgerichtsurteils vom April 2018 einzuhalten. Dies ist nötig um zu verhindern, dass nach der Vermögenssteuer und der weitgehenden Abschaffung der Erbschaftssteuer für Unternehmensvermögen eine weitere vermögensbezogene Steuer verschwindet und damit eine verbesserte Besteuerung des in Deutschland im internationalen Vergleich sehr ungerecht verteilten Vermögens zusätzlich erschwert. Die Diskussion zur Grundsteuerreform war geprägt durch teils stark polemische und irreführende Einzelfallanalysen zu den Verteilungswirkungen und Schätzungen zu den Erhebungskosten im Auftrag von Interessenverbänden und einzelnen Bundesländern. Dies wurde auch dadurch begünstigt, dass BMF und Bundesländer bis zuletzt keine für eine wissenschaftliche Analyse verwertbare Daten zur Verfügung gestellt haben.

Ein auf 24 stilisierten Rechenbeispielen¹ basierender Vergleich zeigt, dass das im jetzt vorliegenden Gesetzentwurf enthaltene Kompromissmodell des BMF² vor allem Häuser mit großem und/oder teurem Grundstück relativ zu anderen Immobilien und auch im Vergleich zum nicht wertabhängigen Flächenmodell stärker belastet. Gleichzeitig ist der Unterschied zwischen wertvollen und günstigen Immobilien sehr viel geringer als beim von den Bundesländern entwickelten Kostenwertmodell und bei dem unter anderem von der Initiative „Grundsteuer zeitgemäß“ unterstützten Bodenwertmodell. Darüber hinaus zeigt der Vergleich:

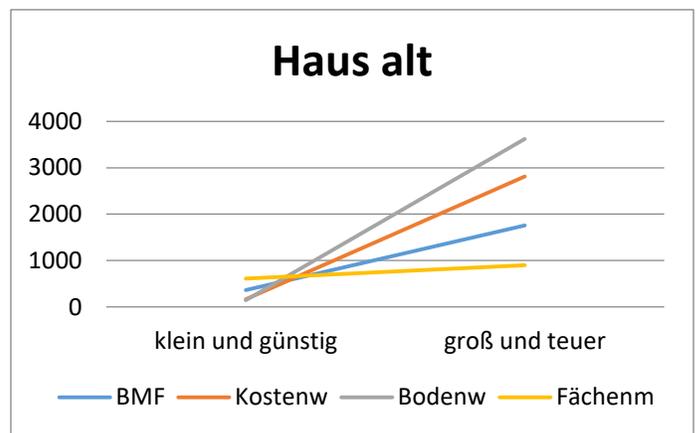
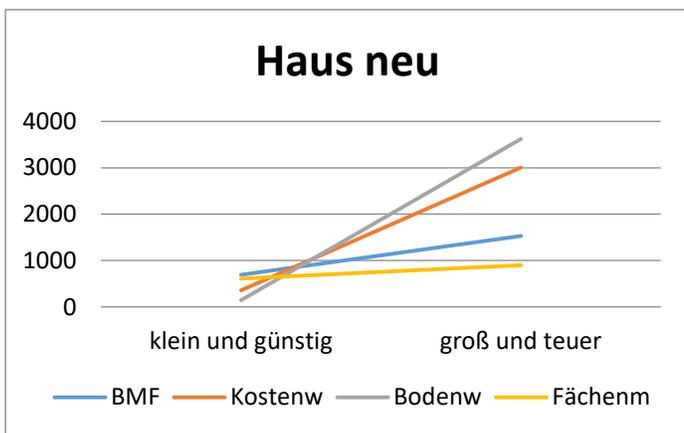
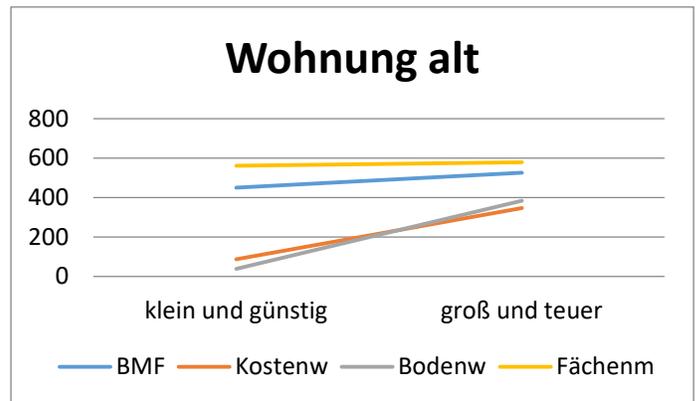
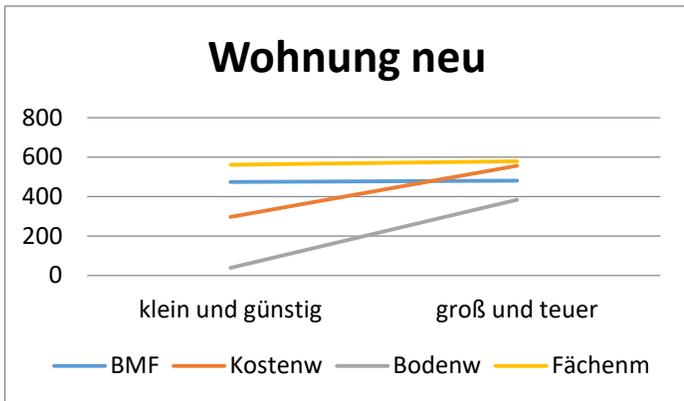
- Das BMF-Modell ist zwar wertabhängig, mindert den Einfluss des Bodenwertes jedoch im Vergleich zum Kostenwert- und Bodenwertmodell sehr stark und ähnelt im Ergebnis eher dem Flächenmodell als den zwei anderen wertabhängigen Modellen.
- Es bevorzugt Wohnungen im Vergleich zu Häusern und ist für Wohnungen in Innenstadtlagen der Metropolen mit sehr hohen Bodenrichtwerten (nicht jedoch für durchschnittliche deutsche Innenstadtlagen) das günstigste Modell³, belastet dafür jedoch sowohl Wohnungen als auch Häuser in günstigen Randlagen stärker.

¹ Verglichen werden Immobilien mit einer Wohnfläche von 150m² in Wiesbaden mit den Charakteristika neu (= 0 Jahre), alt (>= 56 Jahre), klein und günstig (= 50m² und BRW von 300€/m²), groß und teuer (= 200m² für Häuser bzw. 100m² für Wohnungen und BRW von 1.500€/m²) – siehe Jarass, Trautvetter (Der Betrieb, 2019)

² Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD vom 25. Juni 2019, BT-Drs. 19/11085

³ Vergünstigung für Mietwohnungen in nicht aufgeteilten Häusern und Sozialwohnungen in der Steuermesszahl noch nicht eingerechnet

- Das BMF-Modell enthält eine durch das komplizierte Berechnungsmodell verursachte aber schwer zu begründende Benachteiligung von alten Häusern und Wohnungen mit großen und teuren Grundstücken und besteuert in Einzelfällen sogar alte Wohnungen höher als Häuser.



Zur Verteilungsgerechtigkeit

- Aufkommensneutralität für den einzelnen Steuerpflichtigen kann nicht Ziel der Reform sein – die Reform wurde gerade wegen der derzeitig ungerechten Verteilung des Grundsteueraufkommens nötig. Die individuellen Veränderungen können prozentual hoch sein, sind absolut jedoch aufgrund der geringen Höhe der Grundsteuer begrenzt.
- Ein wertabhängiges Modell ist gerechter als das Flächenmodell und ist auch als Grundlage für eine angemessene Besteuerung von Vermögen einem wertunabhängigen Modell vorzuziehen.
- Unter der Voraussetzung der Aufkommensneutralität führt die Grundsteuerreform nicht zu steigenden Belastungen in Ostdeutschland, sondern in Gebieten mit hohen Bodenrichtwerten und hohen Durchschnittsmieten (z.B. Bayern). Wegen der Anpassungsmöglichkeit beim Hebesatz ist aber die Differenzierung innerhalb einzelner Gemeinden das entscheidende Merkmal. Dadurch, dass die im BMF-Modell verwendeten Mieten nicht innerhalb der Gemeinden differenzieren, ergeben sich die verbleibenden Verteilungseffekte lediglich durch die unterschiedlichen Bodenrichtwerte, den Gebäudetypen und das Alter.

Zu den Erhebungskosten

- Das BMF-Modell pauschalisiert sehr stark und ist deswegen mit dem entsprechenden IT-Verfahren (Excel-Tabelle) automatisch zu berechnen. Der Steuerpflichtige muss lediglich Adresse, Wohnfläche und (anteilige) Grundfläche, Wohnungstyp und Alter angeben. Dadurch verringert sich der Verwaltungsaufwand und ist vergleichbar mit dem Flächenmodell.
- Eine möglichst einheitliche, flächendeckende und verlässliche Erhebung und elektronische Verarbeitung der Bodenrichtwerte – genauso wie der Durchschnittsmieten - ist nicht nur für die Besteuerung, sondern auch für die Schaffung von Markttransparenz und für den Vollzug des Baugesetzbuches nötig.
- Eine Öffnungsklausel für die Länder macht eine Anpassung des Länderfinanzausgleichs nötig. Das im jetzigen Vorschlag vorgesehene „bundesgesetzlich normierte Bewertungsrecht“ würde bei abweichenden Bewertungsansätzen in den Bundesländern zu einem erhöhten Verwaltungsaufwand führen. Dies ließe sich jedoch durch anhand der bundesweit vorliegenden Statistiken zur Entwicklung von Bodenrichtwerten und Durchschnittsmieten jedoch auch pauschalisiert recht genau schätzen, vorausgesetzt alle Bundesländer garantieren eine verlässliche Datengrundlage für die Bodenrichtwerte.

Zum weiteren Prozess

- Um den Bestand der Grundsteuer nicht zu gefährden, sollte das vorliegende Gesetz fristgerecht beschlossen und umgesetzt werden. Die verwendeten Parameter müssen zeitnah anhand der tatsächlichen Ergebnisse überprüft und möglicherweise nachjustiert werden u.a. um die Benachteiligung von Altbau mit großem und teuren Grundstück zu korrigieren.
- Der Länderfinanzausgleich muss entsprechend der Vereinbarungen zur Länderöffnungsklausel angepasst werden.
- Die Umlagefähigkeit auf die Miete sollte abgeschafft werden. Dann könnte mittelfristig auch die Besteuerung von vorwiegend vermieteten Wohnungen in teuren Innenstadtlagen angemessen erhöht werden – sowie es zum Beispiel beim Kostenwert- oder Bodenwertmodell der Fall wäre.
- Für eine evidenzbasierte, informierte Diskussion sollte das BMF in Zukunft frühzeitig für die Wissenschaft verwertbare und vor allem umfangreichere Daten zur Verfügung stellen. Das Steuergeheimnis darf dem nicht im Wege stehen.

Die hier vertretenen Auffassungen geben die Meinung des Verfassers wieder und entsprechen nicht unbedingt dem offiziellen Standpunkt des Netzwerks Steuergerechtigkeit.

Das Netzwerk Steuergerechtigkeit setzt sich für Transparenz auf den internationalen Finanzmärkten ein und lehnt Geheimhaltungspraktiken ab. Wir unterstützen faire Spielregeln im Steuerbereich und stellen uns gegen Schlupflöcher und Verzerrungen bei Besteuerung und Regulierung und gegen den Missbrauch, der aus diesen folgt. Wir fördern die Einhaltung von Steuergesetzen und lehnen Steuerhinterziehung, Steuervermeidung und all jene Mechanismen ab, die es Vermögenseigentümer*innen und –verwalter*innen ermöglicht, sich aus der Verantwortung gegenüber den Gesellschaften zu stehlen, von denen sie und ihr Wohlstand abhängen. Als zentrales Anliegen lehnen wir Steuer- bzw. Verdunkelungssoasen ab.

Das Netzwerk Steuergerechtigkeit betreibt den Blog Steuergerechtigkeit mit aktuellen Informationen zu Themen der Steuerpolitik.

Mail: info@netzwerk-steuergerechtigkeit.de

Homepage: www.netzwerk-steuergerechtigkeit.de

Blog: www.blog-steuergerechtigkeit.de

Mitglieder des Netzwerk Steuergerechtigkeit:

Transparency International Deutschland
Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft
Kirchlicher Dienst in der Arbeitswelt (KDA-EKD)
WEED – Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung
ver.di – Vereinigte Dienstleistungsgewerkschaft
Global Policy Forum

MISEREOR
Oxfam Deutschland
Attac Deutschland
Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik
Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW)



**Vereinte
Dienstleistungs-
gewerkschaft**

Die Gewerkschaft ver.di – Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft vertritt die Interessen von rund zwei Millionen Mitgliedern und ist die Interessenvertretung von mehr als vier Millionen Beschäftigten des öffentlichen Diensts und der Kommunen. ver.di, das sind Angestellte, Arbeiterinnen und Arbeiter, Beamtinnen und Beamte, Selbständige und freiberuflich Tätige; sie arbeiten in verschiedenen Berufen und Branchen. Gemeinsam machen wir uns stark für Arbeitnehmerrechte, verhandeln Tarifverträge und treten für die Interessen unserer Mitglieder politisch ein.

Berlin, 9. September 2019

Stellungnahme zur Reform der Grundsteuer – GrStRefG

Die Beschäftigten in Städten, Landkreisen und Gemeinden erbringen mit ihrer Arbeit die Leistungen der kommunalen Daseinsvorsorge. Sie sorgen dafür, dass unser sozialer Rechtsstaat auch funktioniert, dazu gehören: Öffentliche Verkehrswege, Personennahverkehr mit Bus und Bahn, gepflegte Parks und Grünanlagen, Schwimmbäder, Freizeiteinrichtungen und Sportplätze, Kultur- und Begegnungsstätten, soziale Einrichtungen und Hilfe im Lebensalltag, Gesundheitsvorsorge und Krankenhäuser, Schutz und Sicherheit vor Feuer oder Katastrophen, Kitas und Seniorentreffs, von der Versorgung mit Energie und Wasser bis zur Entsorgung von Abfällen. All dies gehört zu den öffentlichen Dienstleistungen, die das Leben lebenswert machen.

Diese und noch weitere Leistungen der Daseinsvorsorge müssen die Kommunen zusammen mit Bund, Ländern und Sozialversicherungsträger im Rahmen ihrer Aufgaben und Pflichten den Bürgerinnen und Bürgern bereitstellen. Dazu sind sie durch das Sozialstaatsprinzip (Artikel 20 Grundgesetz) verpflichtet.

Damit die Kommunen ihre vielfältigen Aufgaben im Interesse der Bevölkerung erfüllen können muss die vom Bundesverfassungsgericht geforderte Reform der Grundsteuer unbedingt in diesem Jahr erfolgen, damit die Grundsteuer auch künftig weiter erhoben werden kann. Die Grundsteuer ist eine unverzichtbare Einnahmequelle, auf die die Kommunen angewiesen sind.

Deshalb müssen:

- das jetzige Aufkommensniveau aus der Grundsteuer mindestens erhalten bleiben; auch höhere kommunale Einnahmen aus der Grundsteuer sind sinnvoll und legitim, soweit sie aus einer Mehrbelastung hoher Immobilienvermögen resultieren;
- Bund und Länder zu einer bundeseinheitlichen Regelung für die Grundsteuer kommen; einen über Länder-Öffnungsklauseln ermöglichten Steuerwettbewerb lehnt ver.di ab.

- Sollte eine Länder-Öffnungsklausel beschlossen werden, ist der Länderfinanzausgleich unbedingt unter der Annahme einer bundeseinheitlichen Regelung der Grundsteuer durchzuführen;
- eine erhöhte Grundsteuer für unbebaute baureife Grundstücke erhoben werden („Grundsteuer C“), wie sie im Koalitionsvertrag vereinbart wurde und im Kabinettsentwurf vom Juni 2019 enthalten ist;
- Sozialwohnungen, öffentliche, gemeinnützige und genossenschaftliche Wohnungen mit einem ermäßigten Satz besteuert werden und die Grundsteuer aus dem Katalog der Betriebskosten für Mieter*innen gestrichen werden.

Begründung:

Die Grundsteuer ist eine für die Kommunen ungemein wichtige Steuer: Sie ist unabhängig von der Konjunktur und bringt regelmäßige, gut kalkulierbare Einnahmen. Derzeit betragen diese etwa 14 Milliarden Euro pro Jahr. Es ist daher eine für die Kommunen unverzichtbare Einnahmequelle, die unbedingt erhalten werden muss. Dafür sprechen auch Gerechtigkeitsgründe: Kommunale Verkehrsinfrastruktur, Schulen, Grünflächen usw. erhöhen den Wert privater Grundstücke. Eine Besteuerung der Bodenwerte stellt dafür eine angemessene Gegenleistung dar. Gerechtigkeitsgründe sprechen überdies auch für eine Berücksichtigung der Immobilienwerte bei der Berechnung der Grundsteuer: Sie stellt sicher, dass höheres Immobilienvermögen auch stärker besteuert wird.

ver.di hält den vom Bundesfinanzministerium im April 2019 vorgelegten Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Grundsteuer- und Bewertungsrechts für grundsätzlich geeignet und politisch aussichtsreich. Er sieht vor, die vom Bundesverfassungsgericht geforderte Neubewertung der Grundvermögen auf der Grundlage pauschalierter Ertragswerte und lageabhängiger Bodenrichtwerte vorzunehmen, um übermäßigen Erhebungsaufwand zu vermeiden. ver.di begrüßt, dass auch der vom Bundeskabinett eingebrachte Entwurf dieses Berechnungsmodell vorsieht. Im Ergebnis wird bisher unterbewerteter Grundbesitz höher, bisher überwerteter Grundbesitz niedriger besteuert. In der Tendenz dürften Mieter*innen insbesondere in einfachen Wohnlagen entlastet werden, während Bewohner*innen von Einfamilienhäusern und in teuren Wohnlagen etwas stärker herangezogen werden. Politisch nicht beabsichtigt ist eine Erhöhung des bundesweiten Grundsteueraufkommens. Die Gemeinden können und sollen gegebenenfalls den Hebesatz anpassen, um dies sicherzustellen. ver.di hält demgegenüber höhere kommunale Einnahmen durch die Grundsteuer für sinnvoll und legitim, soweit sie aus einer Mehrbelastung hoher Immobilienvermögen resultieren.

Der Kabinettsentwurf, der in den Bundestag zur Lesung eingebracht wurde, sieht für Bundesländer die Möglichkeit vor, ein eigenes Grundsteuermodell durchzuführen („Öffnungsklausel“). Einzelne Bundesländer haben angekündigt, ein wertunabhängiges Modell umzusetzen, bei dem die Fläche der Grundstücke und Gebäude zugrunde gelegt, aber deren Werte jeweils unberücksichtigt bleiben sollen. ver.di sieht dies kritisch und lehnt dies ab. Wenn bei einem wertunabhängigen, rein an der Fläche orientierten Bewertungsmodell die Kommunen ihre Hebesätze erhöhen müssten, um ihre Einnahmen zu sichern, käme es zu einer starken Belastung einfacher Gebäude im Vergleich zu teureren Gebäuden. Grundsätzlich favorisiert ver.di Modelle der Grundsteuerberechnung, in denen die Wertigkeit

der Grundstücke und der Bauten eingeht. Sollte die Öffnungsklausel im weiteren Gesetzgebungsverfahren Bestand halten, ist der im Kabinettsentwurf enthaltene Vorschlag, den Länderfinanzausgleich unter der Annahme einer bundeseinheitlichen Regelung der Grundsteuer durchzuführen, unabhängig davon, ob ein Land von der Öffnungsklausel Gebrauch macht oder nicht.

Die Grundsteuer hat (auch) den Charakter einer (sehr geringen) Vermögensbesteuerung. In ihrer Höhe kann sie von Mieterinnen und Mietern nicht beeinflusst werden. ver.di hält deshalb den Vorschlag, in der Betriebskostenverordnung die Grundsteuer aus dem Katalog der Betriebskosten, die auf die Mieter umgelegt werden können, zu streichen, für steuerpolitisch sinnvoll. Unter dieser Voraussetzung könnte die Grundsteuer in teuren Wohnlagen angemessen erhöht werden, ohne dass damit eine weitere Steigerung der Mieten verbunden wäre.

ver.di begrüßt, dass die Grundsteuer laut Gesetzentwurf der Bundesregierung bei Sozialwohnungen, öffentlichen, gemeinnützigen und genossenschaftlichen Wohnungen um 25 Prozent ermäßigt werden soll. Dadurch werden in der Tendenz Haushalte mit kleinen und mittleren Einkommen entlastet, dies gilt auch für das Streichen der Grundsteuer aus dem Katalog der Betriebskosten.

ver.di begrüßt, dass mit der Einführung einer Grundsteuer C, für Kommunen die Möglichkeit geschaffen werden soll, die Grundsteuer für unbebaute baureife Grundstücke mit einem erhöhten Hebesatz zu erheben. Eine Grundsteuer C ist sinnvoll, weil sie einen Anreiz schafft, bebaubare Grundstücke auch tatsächlich zu bebauen. Zudem kann sie der Spekulation mit Grundstücken entgegenwirken.

Hintergrund

Die Grundsteuer ist eine Steuer auf Grund und Boden (einschließlich Erbbaurechten) sowie auf deren Bebauung. Es gibt sie in zwei Varianten: Grundsteuer A auf land- und forstwirtschaftliche Flächen und Grundsteuer B auf bebaute bzw. unbebaute Flächen, die nicht land- und forstwirtschaftlich genutzt werden. Der Kabinettsentwurf sieht zudem die Wiedereinführung einer Grundsteuer C vor: Sie wird auf bebaubare, aber unbebaute Grundstücke erhoben, um einen Anreiz zur baulichen Nutzung zu setzen. Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich auf die Grundsteuer B.

Die Höhe der Grundsteuer wird in zwei Schritten berechnet:

1. Schritt: Einheitswert x Steuermesszahl = Steuermessbetrag

Der Einheitswert wird vom Finanzamt berechnet, er soll zumindest näherungsweise den Immobilienwert abbilden. Obwohl das Bewertungsgesetz seit 1931 vorschrieb, dass alle sechs Jahre neue Einheitswerte festzustellen seien, unterblieb dies mit Ausnahme der Jahre 1935 und – in Westdeutschland – 1964. In den alten Bundesländern wurde die Grundsteuer seither auf Grundlage der 1964er-Werte erhoben. In den neuen zog man seit der Wiedervereinigung die Einheitswerte von 1935 heran. – Die Steuermesszahl unterscheidet sich nach Grundstücksart. Sie ist in Ostdeutschland höher als in Westdeutschland, um die dort niedrigeren Einheitswerte auszugleichen.



2. Schritt: Steuermessbetrag x Hebesatz = Grundsteuer

Der so errechnete Steuermessbetrag wird nun mit dem von der Kommune festgelegten Hebesatz multipliziert, um die zu entrichtende Grundsteuer zu berechnen.

Im April 2018 fällte das Bundesverfassungsgericht ein seit Langem erwartetes Urteil: Die Grundsteuer muss bis Ende 2019 reformiert werden, die neuen Besteuerungsgrundlagen müssen bis Ende 2024 eingeführt sein. Der Grund war, dass sich die bisherige Grundsteuer längst nicht mehr auf aktuelle Einheitswerte bezog und damit Gleiches längst nicht mehr gleich besteuert wurde.

Die deutsche Grundsteuer ist weder im internationalen Vergleich noch bei Betrachtung der individuellen Steuerbelastung sonderlich hoch: Die durchschnittliche Grundsteuer je Objekt liegt bei etwa 410 Euro pro Jahr, bei Wohnungen liegt sie bei etwa 200 Euro. Aufwändige Bewertungsverfahren würden ein Vielfaches davon kosten, das muss bei einer Reform der Grundsteuer berücksichtigt werden. Deshalb wird schon seit langem über pauschalierende Berechnungsweisen nachgedacht. Drei Modelle waren und sind dazu in der Diskussion:

Bei einer Bodenwertsteuer werden Gebäude nicht berücksichtigt, die Grundsteuer wird alleine auf den Grundstückswert erhoben. Dafür liegen in der Regel bei den lokalen Gutachterausschüssen Daten vor. Eine Mehrbelastung höherer Immobilienvermögen ist bei diesem Modell gewährleistet. Zugleich erhoffen sich seine Befürworter durch die Nicht-Berücksichtigung von Gebäuden einen Anreiz, unbebaute Grundstücke auch tatsächlich zu bebauen. Unterschiedlicher Gebäudewert würde dagegen nicht berücksichtigt. Während dieses Modell zahlreiche Befürworter bei Wirtschafts- und Umweltverbänden sowie in der Wissenschaft hat, wurde es von Bundes- und Landesregierungen nie ernsthaft diskutiert.

Die Bundesländer außer Bayern und Hamburg haben ein Modell befürwortet, bei dem die Grundstückswerte mit pauschalierten Gebäudewerten kombiniert werden. Auch der Vorschlag des Bundesfinanzministeriums geht in diese Richtung. Er weicht bei der pauschalierten Berechnung der Gebäudewerte allerdings insofern ab, als er dazu mehr Faktoren heranziehen möchte (u.a. pauschalierte Nettokaltmieten).

Aktuell wenden sich einzelne Bundesländer strikt gegen diese wertorientierten Modelle und fordern eine Öffnungsklausel für einzelne Länder. Sie soll es ermöglichen, die reine Grundstücks- und Gebäudefläche – also nicht deren Wert – zu besteuern: Auf einen Quadratmeter Luxusvilla entfiele dann die gleiche Grundsteuer wie auf einen Quadratmeter einfachen Mietswohnraum, auf einen Quadratmeter in teurer Innenstadtlage oder bevorzugter Wohnlage die gleiche Steuer wie in „schlechten“ und preisgünstigen Wohngebieten. Dieses Modell würde insbesondere die Eigentümer von hochwertigen Grundstücken und Gebäuden begünstigen und sogar noch entlasten.

Kontakt:

ver.di Bundesvorstand
Paula-Thiede-Ufer 10
10179 Berlin
Tel: (030) 6956-0
E-Mail: info@verdi.de
www.verdi.de

**Lehrstuhl für Öffentliches
Recht, Finanz- und Steuerrecht**

Universitätsprofessor
Dr. Joachim Wieland

9. September 2019

Schriftliche Stellungnahme
zur Vorbereitung der öffentlichen Anhörung des
Finanzausschusses
des Deutschen Bundestages
am 11. September 2019
zu den Gesetzentwürfen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD
„Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Grundsteuer- und Bewer-
tungsrechts (Grundsteuer-Reformgesetz – GrStRefG)“
BT-Drucksache 19/11085
und
„Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundsteuergesetzes zur
Mobilisierung von baureifen Grundstücken für die Bebauung“
BT-Drucksache 19/11086

I. Gesetzgebungskompetenz

Der Gesetzentwurf will „unter Wahrung der dem Bund derzeit nach dem Grundgesetz zustehenden Gesetzgebungskompetenz an das bestehende Bewertungs- und Grundsteuersystem“ anknüpfen und will die Gesetzgebungskompetenz nur „unzweifelhaft absichern“, weil „die Gesetzgebungskompetenz des Bundes in der Wissenschaft nicht einheitlich beurteilt wird“.

BT-Drs. 19/11085, S. 77.

Demgegenüber ist darauf hinzuweisen, dass eine Wahrung der bestehenden Gesetzgebungskompetenz für die grundlegende Grundsteuerreform nicht

Postfach 14 09 · 67324 Speyer
Freiherr-vom-Stein-Str. 2 · 67346 Speyer
Telefon: ++49(0)6232-654-355
Sekretariat: ++49(0)6232-654-353
Telefax: ++49(0)6232-654-127
E-Mail: wieland@uni-speyer.de
Internet: www.uni-speyer.de

ausreicht. Vielmehr ist für die Reform des Grundsteuer- und Bewertungsrechts eine Verfassungsänderung erforderlich, wie sie mit dem gleichzeitig eingebrachten Entwurf zur Änderung des Grundgesetzes angestrebt wird.

BT-Drs. 19/11084; siehe meine Stellungnahme zu diesem Entwurf.

II. Grundsteuer C

Die Erhebung der Grundsteuer mit einem erhöhten einheitlichen Hebesatz für baureife Grundstücke ist im Gesetzentwurf auf Wohngebiete mit besonderem Wohnraumbedarf beschränkt.

BT-Drs. 19/11086, S. 3: Art. 1 Nr. 1.

Sachgerecht erscheint es demgegenüber, die Möglichkeit eines erhöhten einheitlichen Hebesatzes nicht zu stark zu begrenzen, sondern etwa auch aus städtebaulichen Gründen vorzusehen. Auch in Gebieten ohne besonderen Wohnraumbedarf kann es aus städtebaulichen Gründen angezeigt sein, für eine Bebauung einen steuerlichen Anreiz zu setzen.