

Grundsteuerreform: Aufwändige Neubewertung oder pragmatische Alternativen

Von Stefan Bach



Die Grundsteuer wird noch immer nach den alten Einheitswerten erhoben. Das Bundesverfassungsgericht wird in seinem morgigen Urteil entscheiden, ob diese erneuert werden müssen. Eine verkehrswertnahe Neubewertung des gesamten Immobilienbestands ist zu aufwändig. Mit dem „Kostenwert-Modell“ hat die Mehrheit der Bundesländer ein pragmatisches Reformkonzept vorgelegt, bei dem Bodenrichtwerte und pauschale Baukosten der Gebäude zugrunde gelegt werden. Allerdings müssen hierfür Gebäudedaten aufwändig erhoben werden. Möglich wären auch rein flächenbezogene Ansätze nach Grundstücks- und Gebäudeflächen. Dabei würden jedoch die Bodenwerte vernachlässigt, was steuer- und wirtschaftspolitisch nachteilig wäre. Als Alternative bietet sich eine Bodenwertsteuer an, die sich auf Grundlage der Bodenrichtwerte relativ leicht umsetzen ließe und vor allem von StadtplanerInnen sowie Mieter- und Umweltverbänden unterstützt wird.

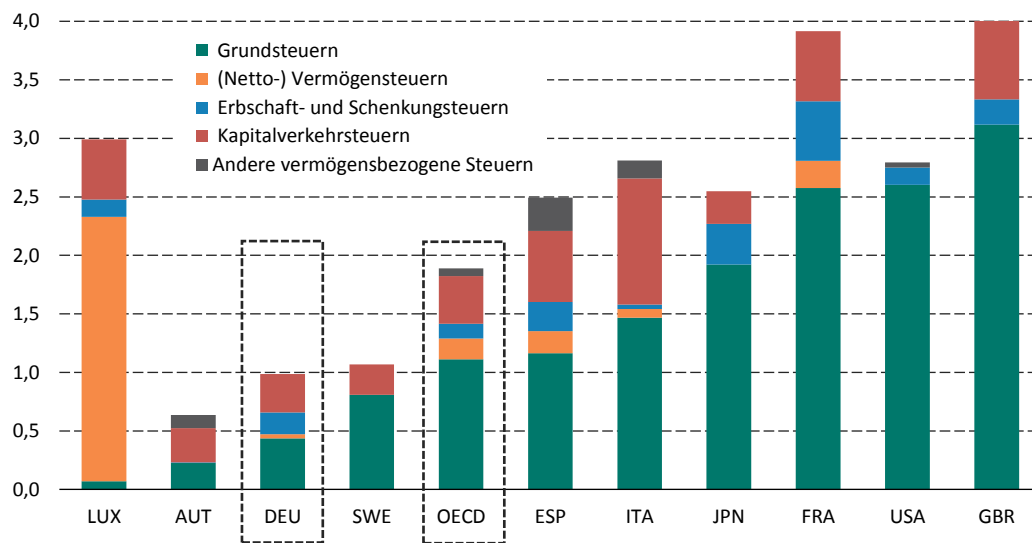
Das Bundesverfassungsgericht wird morgen entscheiden, ob die Bemessungsgrundlage der Grundsteuer verfassungswidrig ist. Anlass hierfür sind Zweifel der Finanzgerichte über die Vereinbarkeit der veralteten Einheitswerte mit dem Gleichheitsgrundsatz des Grundgesetzes. Die bisher verwendeten Einheitswerte des Grundvermögens wurden 1964 erhoben, in den neuen Bundesländern sogar bereits 1935. Das Bundesverfassungsgericht moniert gleichheitswidrige Wertverzerrungen, da die seither eingetretenen Veränderungen im Gebäudebestand und auf dem Immobilienmarkt nicht in die Bewertung einbezogen wurden. Die Länder müssten sich auf ein neues Bewertungskonzept verständigen und die Finanzbehörden den gesamten Grundbesitz neu bewerten.

Grundsteuer in Deutschland unterentwickelt

Grundsätzlich ist die Grundsteuer 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 Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen vor Ort in die Finanzierung der kommunalen öffentlichen Leistungen ein, sie vermittelt dadurch „fiskalische Äquivalenz“. Da sich viele kommunale Infrastrukturleistungen in den Immobilienpreisen niederschlagen, vor allem Verkehrsanbindung, soziale Infrastruktur, Schulen, Kultur oder Grünflächen und Freizeiteinrichtungen, ist eine Berücksichtigung der Bodenwerte in der Bemessungsgrundlage sinnvoll. Die Gebäudewerte berücksichtigen zusätzlich die Nutzungsintensität des Grundstücks, die ein Indikator für die Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen ist. Daher sollte die Grundsteuer erhalten bleiben. Längerfristig könnte sie auch eine größere Rolle im kommunalen Steuersystem spielen.

Im internationalen Vergleich ist die Grundsteuer in Deutschland niedrig (Abbildung 1). Das Aufkommen dürfte 2018 bei 14,3 Milliarden Euro liegen, das sind 0,4 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP). Vom Aufkommen entfallen schätzungsweise 60 Prozent auf die privaten Haushalte, der Rest auf die Wirtschaft. Im Durchschnitt zahlen die privaten Haushalte nur 200 Euro im Jahr an Grundsteuer, beziehungsweise 100 Euro pro Person. Auch für die Kommunalfinanzen spielt die Grundsteuer mit gut fünf Prozent der Einnahmen nur eine untergeordnete Rolle.

Abbildung 1: Aufkommen vermögensbezogener Steuern in den OECD-Ländern 2013 bis 2015
In Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP)



Quelle: OECD, Revenue Statistics, 2013-15.

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 ein Vielfaches des deutschen Niveaus. In diesen Ländern werden mit der Grundsteuer häufig auch öffentliche Leistungen wie Wasserversorgung, Abwasser- und Abfallentsorgung oder Schulen finanziert, für die in Deutschland Gebühren oder andere Steuern erhoben werden. Ferner zeigt Abbildung 1, dass die Grundsteuer in den meisten Ländern die dominierende vermögensbezogene Steuer ist.

Achillesferse Grundstücksbewertung

Seit jeher ist die Grundstücksbewertung die Achillesferse der Vermögensbesteuerung. Das Bewertungsgesetz (BewG) schreibt seit 1931 vor, alle sechs Jahre neue Einheitswerte des Grundvermögens festzustellen. Die Idee dabei war, die Werte einheitlich für alle vermögensbezogenen Steuern zu verwenden, also neben der Grundsteuer auch für Erbschaftsteuer und Vermögensteuer oder Gewerbesteuer. Durchgeführt wurden Hauptfeststellungen seitdem aber nur zweimal: 1935 und 1964.

Angesichts des großen Aufwands scheuten Politik und Finanzverwaltung aber eine Aktualisierung der Einheitswerte. Heute müssten nach Aussagen der Finanzverwaltung 35 Millionen Grundsteuer-Objekte neu bewertet werden. Durch die moderate Grundsteuerbelastung liegt das durchschnittliche Steueraufkommen je Objekt aber nur bei 410 Euro im Jahr, bei Wohnungen sind es im Durchschnitt 200 Euro. Belastbare Bewertungsverfahren kosten Geld. So kostet ein professionelles Wertgutachten für ein Eigenheim oder eine Eigentumswohnung im Wert von 250 000 Euro leicht 1 000 Euro und mehr,² also ein Vielfaches des jährlichen Steueraufkommens. Bei spezielleren Objekten kann die Bewertung deutlich kostspieliger sein. Daher müssen einfachere und stärker pauschalierende Verfahren herangezogen werden, die aber den Nachteil haben, dass sie weniger einzelfallgerecht sind.

Auf der politischen Ebene besteht seit Jahrzehnten das Problem, dass sich die Bundesländer nicht einig werden über ein pragmatisches Neuregelungskonzept. Die meisten Länder wollen die Grundstückswerte mit vereinfachten Verfahren verkehrswertnah ermitteln. Das lehnen reiche Bundesländer ab, allen voran Bayern, früher auch Baden-Württemberg und Hessen, inzwischen auch Hamburg. Sie fürchten deutliche Mehrbelastungen für gute Lagen und höhere Belastungen im Bund-Länder-Finanzausgleich. Sie präferieren eine einfache Besteuerung von Grundstücks- und Gebäudeflächen ohne Wertkomponente. Eine Freigabe der Grundsteuer durch die Bundesgesetzgebung, so dass jedes Land seine eigene Regelung treffen kann, wird von den übrigen Ländern abgelehnt.

Verkehrswertnahe Neubewertung zu aufwändig

Für eine verkehrswertorientierte Neubewertung würde man sich zunächst an den Bewertungsregeln orientieren, die seit 2009 für die Erbschaftsteuer gelten. Dabei werden unbebaute Grundstücke mit den Bodenrichtwerten angesetzt, die aus den amtlichen Kaufpreissammlungen der kommunalen Gutachterausschüsse für Grundstückswerte abgeleitet werden (**Tabelle 1**). Für Eigenheime und Eigentumswohnungen werden Vergleichswerte aus Immobilienmarktdaten geschätzt und für vermietete Objekte Ertragswerte ermittelt, bei denen die künftigen Ertragsersparungen kapitalisiert werden. Hilfsweise können Bodenrichtwerte und Sachwertverfahren für die Gebäudesubstanz (Schätzung der typisierten Baukosten) verwendet werden, insbesondere bei Industriegrundstücken.

Eine Gruppe von Bundesländern hat 2010 vorgeschlagen, die Bewertung grundsätzlich mit statistischen Modellen aus Immobilienmarktdaten abzuleiten, insbesondere den Kaufpreissammlungen der Gutachterausschüsse („Machbarkeitsstudie“, „Nordländer-Modell“).³ Dies setzt allerdings hinreichende Verkaufsdaten für vergleichbare Objekte voraus, die in vielen örtlichen Lagen nur beschränkt vorhanden sind.

² Vgl. die Honorartafel des alten § 34 Abs. 1 HOAI ([online verfügbar](#)).

³ Dies waren die Länder Berlin, Bremen, Niedersachsen, Sachsen und Schleswig-Holstein; Senatorin für Finanzen, Freie Hansestadt Bremen (Hg.) (2010): Grundsteuer auf der Basis von Verkehrswerten. Machbarkeitsstudie ([online verfügbar](#)).

Tabelle 1: Übersicht Reformkonzepte zur Bemessungsgrundlage der Grundsteuer

Grundstücksart	Verkehrswertorientierte Neubewertung	Kostenwert-Modell	Äquivalenz-Modell	Bodenwert-Steuer
Unbebaute Grundstücke	Grundstücksfläche x Bodenrichtwert	Grundstücksfläche x Bodenrichtwert	Grundstücksfläche	Grundstücksfläche x Bodenrichtwert
Ein- und Zweifamilienhäuser	Vergleichswert, hilfswise Sachwert	Grundstücksfläche x Bodenrichtwert plus Pauschalherstellungskosten nach Gebäudeart und -alter minus Alterswertminderung	Grundstücksfläche + Wohnfläche + Geschäftsfläche (mit unterschiedlichen Faktoren)	
Eigentumswohnungen, Teileigentum	Vergleichswert, hilfswise Sachwert			
Mehrfamilienhäuser/ Mietwohngrundstücke	Ertragswert, Untergrenze Bodenwert			
Betriebs-/ Geschäftsgrundstücke	Ertragswert, hilfswise Sachwert			
Unterstützer	Orientierung an Erbschaftsteuer-Werten für Grundvermögen ab 2009. Bewertungsgesetz, Sechster Abschnitt C. §§ 176 ff.	Bundesratsinitiative 2016 durch alle Bundesländer außer Bayern und Hamburg; kommunale Spitzenverbände	Bayern und Hamburg, zunächst auch Baden-Württemberg und Hessen; bezeichnet als "Südländer-Modell"	Mieterorganisationen, Stadt- und LandesplanerInnen, Umweltverbände sowie einzelne KommunalpolitikerInnen, Gewerkschaften und Wirtschaftsverbände

Quellen: Bewertungsgesetz; Bundesrat; Arbeitsgruppe der Länder Baden-Württemberg, Bayern und Hessen; grundsteuerreform.net.

Insgesamt gelten verkehrswertnahe Verfahren als zu aufwändig für eine Massenbewertung des gesamten Immobilienbestands. Ohnehin lassen sich damit Über- oder Unterbewertungen in vielen Fällen nicht vermeiden, da maßgebliche Verhältnisse des Einzelfalls nicht berücksichtigt werden, vor allem „weiche“ Faktoren wie örtliche Belegenheit und Zuschnitt sowie Qualität, Ausstattung und Erhaltungszustand des Gebäudes.

Ländermehrheit will „Kostenwert-Modell“

Daher hat sich inzwischen unter den Bundesländern ein weitgehender Konsens durchgesetzt, dass man bei der Grundsteuer den Anspruch einer explizit verkehrswertnahen Bewertung aufgeben muss. Eine Bundesratsinitiative hat im Jahr 2016 ein „Kostenwert-Modell“ vorgestellt,⁴ das von allen Bundesländern außer Bayern und Hamburg getragen wird, auch die kommunalen Spitzenverbände befürworten es. Dabei soll bei allen Objekten der Bodenwert mit dem Bodenrichtwert angesetzt werden. Bei bebauten Grundstücken wird zusätzlich der Gebäudewert mit typisierten Baukosten ermittelt. Dabei werden pauschale Herstellungskosten je Quadratmeter Brutto-Grundfläche des Gebäudes vorgegeben, die nach den wesentlichen Gebäudearten differenziert werden. Zusätzlich wird eine Alterswertminderung von maximal 70 Prozent abgezogen.

Ein solches Verfahren vermeidet subjektive und intransparente Bewertungen weitgehend. Die Bodenrichtwerte sind grundsätzlich bundesweit verfügbar. Allerdings müssen für die Ermittlung der Gebäudewerte die erforderlichen Merkmale bei den Steuerpflichtigen erhoben werden, da sie nicht aus bestehenden administrativen Informationssystemen übernommen werden können.⁵ Die Festlegung der

⁴ Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bewertungsgesetzes. Bundesrat Drucksache 515/16, 04.11.16 ([online verfügbar](#)); dazu Dirk Löhr (2016): Ein neues Modell zur Grundsteuerreform: die ewige Wiederkehr des Gleichen. Wirtschaftsdienst 10/2016 ([online verfügbar](#)).

⁵ Das Amtliche Liegenschaftskatasterinformationssystem (ALKIS®) ([online verfügbar](#)) erfasst zwar Grundstücksflächen und Gebäudeflächen sowie Eigentümerinformationen, nicht jedoch genauere Angaben zu Gebäudetyp und Wohn-/ Nutzfläche.

Typisierungen kann bei Mischnutzungen aufwändig sein. Nachteilig im Hinblick auf Akzeptanz und politische Umsetzung sind die mit der geringeren Einzelfallgerechtigkeit einhergehenden Ungleichbehandlungen. Im Durchschnitt werden Neubauten stärker belastet, während modernisierte Altbauten von der hohen Alterswertminderung profitieren, ohne dass der Erhaltungs- und Modernisierungsaufwand werterhöhend berücksichtigt würde.

Schlicht und einfach: Flächenbezogenes „Äquivalenz-Modell“

Einzelne Bundesländer präferieren ein rein flächenbezogenes Grundsteuer-Konzept für Boden und Gebäude. Es wird vor allem von Bayern vertreten, früher unterstützten es auch Baden-Württemberg und Hessen, zuletzt hat sich Hamburg dafür ausgesprochen.⁶ Dabei werden unabhängig von den tatsächlichen Werten einheitliche Messzahlen für die Grundstücksflächen und die Gebäudeflächen vorgegeben, zum Beispiel 0,02 €/m² für die Grundstücksflächen, für die Gebäudeflächen 0,20 €/m² bei Wohnnutzungen und 0,40 €/m² bei betrieblichen Nutzungen. Die Grundstücks- und Gebäudeflächen sollen vereinfachend abgeleitet werden aus vorhandenen administrativen Informationen der Kataster- und Grundbuchämter.

Ein solches Konzept wäre mit dem geringsten Erhebungsaufwand verbunden und könnte schnell umgesetzt werden. Allerdings hat es aus steuer- und kommunalpolitischer Perspektive erhebliche Nachteile. Ohne die Bodenwertkomponente werden die Kommunen nicht an den Bodenwertsteigerungen beteiligt, die durch öffentliche Leistungen entstehen. Insoweit trägt das Konzept dem „Äquivalenzprinzip“, das es im Titel bemüht, kaum Rechnung. Werthaltige unbebaute Grundstücke sowie gemessen an den Bodenwerten untergenutzte Grundstücke werden im Vergleich zu den wertbezogenen Modellen entlastet. Das belastet die siedlungspolitischen Ziele der Gemeinden, also ein hinreichendes Angebot an Immobilien zu gewährleisten, Umnutzungen und Nachverdichtungen zu fördern und damit die Zersiedelung zu begrenzen.

Vor allem dürfte die politische Akzeptanz gering sein, denn qualitativ minderwertige Objekte in schlechten Lagen werden bei gleicher Grundstücksfläche und Wohn-/Nutzfläche genauso hoch besteuert wie hochwertige Objekte in guten Lagen. Mehrfamilienhäuser verlieren gegenüber Eigenheimen – und damit auch die ärmere Bevölkerung. Maßgeblich motiviert ist der Vorschlag wohl nicht zuletzt durch das Interesse der reichen Bundesländer, höhere Belastungen im Bund-Länder-Finanzausgleich zu vermeiden. Jedoch wären die damit verbundenen Umverteilungswirkungen nur gering.⁷

Bodenwertsteuer als pragmatische Alternative

In den letzten Jahren mehren sich die Stimmen für eine reine Bodenwertsteuer, bei der die Gebäudewerte unberücksichtigt bleiben. Dieses Konzept wird von Mieterorganisationen, Stadt- und Landesplanern, Umweltverbänden sowie einzelnen Kommunalpolitikern, Gewerkschaften und Wirtschaftsverbänden unterstützt.⁸ Für die Bemessungsgrundlage müssen neben den Grundstücksflächen ledig-

⁶ Arbeitsgruppe der Länder Baden-Württemberg, Bayern und Hessen (2010): Eckpunkte für eine vereinfachte Grundsteuer nach dem Äquivalenzprinzip ([online verfügbar](#)).

⁷ Die Grundsteuer hat im Länderfinanzausgleich einen Anteil an der gesamten Finanzkraft der Länder von unter drei Prozent, durch den höheren Ansatz der Gemeindesteuern ab 2020 wird dieser leicht steigen. Selbst wenn es zu großen Verschiebungen bei den Grundsteuerwerten zwischen den Ländern kommt, wären deren Auswirkungen begrenzt.

⁸ Grundsteuer: Zeitgemäß! Ein bundesweiter Aufruf zur Grundsteuerreform ([online verfügbar](#)); Ralph Henger und Thilo Schaefer (2016): Grundsteuerreform: Eine Bodensteuer wäre besser. IW-Kurzberichte 58.2016 ([online verfügbar](#)).

lich die Bodenrichtwerte herangezogen werden. Diese sind grundsätzlich bundesweit verfügbar. Allerdings ist die Differenzierung nach örtlichen Lagen teilweise recht gering, in ländlichen Regionen ist die Zahl der Umsätze bei einzelnen Grundstücksarten häufig gering, so dass hier gegebenenfalls ergänzende Bewertungsverfahren eingesetzt werden müssen.

Aus kommunalpolitischer Sicht bietet die Bodenwertsteuer einige Vorteile. Sie gewährleistet „fiskalische Äquivalenz“ hinsichtlich der öffentlichen Leistungen der Kommunen. Ferner unterstützt sie siedlungs- und umweltpolitische Ziele sogar besser als die übrigen Reformmodelle. Unbebaute Grundstücke werden relativ zu den bebauten Grundstücken deutlich stärker belastet. Das gleiche gilt für Grundstücke, die gemessen an ihren Bodenwerten untergenutzt sind. Grundstücksspekulation wird stärker belastet, Investitionen in die Bebauung, Umnutzungen und Nachverdichtungen werden dagegen nicht belastet, da Investitionen in die Bebauung der Grundstücke keine höhere Grundsteuerbelastung auslösen. Allerdings sind die mit diesem Konzept verbundenen Belastungsverschiebungen ausgeprägter im Vergleich zum „Kostenwert-Modell“.

Bei vermieteten Grundstücken erschwert die Fokussierung der Grundsteuer auf den Bodenwert deren Überwälzung auf die Mieterinnen und Mieter. Dies ist wohnungs- und sozialpolitisch durchaus erwünscht, da viele Mieterinnen und Mieter geringe Einkommen haben. Ferner unterstützt dies die kommunale Wirtschaftspolitik, wenn Handel und weitere Dienstleistungsbranchen entlastet werden, die in innerstädtischen Lagen ihre Geschäftsräume häufig mieten. Dies verringert aber gegebenenfalls die Äquivalenzbeziehung gegenüber der Wohnbevölkerung und den Dienstleistungsbranchen zu Lasten der Grundstückseigentümer.⁹

Fazit

Eine Neubewertung der 35 Millionen Grundstücke ist aufwändig. Mit dem notwendigen Pragmatismus sollte eine Reform aber zu schaffen sein, wenn man sich vom Ziel einer verkehrswertnahen Bewertung des gesamten Immobilienbestands verabschiedet, wie es der alten Einheitsbewertung vorschwebte. Das „Kostenwert-Modell“ der Mehrheit der Bundesländer ist hierzu eine gute Grundlage. Dabei werden Bodenrichtwerte und pauschale Baukosten der Gebäude verwendet. Zu prüfen ist, wie aufwändig, langwierig und belastbar die Erhebung der notwendigen Gebäudedaten sein wird.

Weitere Vereinfachungen der Besteuerungsgrundlagen sind möglich, die auch kurzfristig genutzt werden könnten, um eine enge Frist im möglichen Neuregelungsauftrag des Gerichts einzuhalten. Als Alternative bietet sich vor allem eine Bodenwertsteuer an. Diese ließe sich relativ leicht umsetzen. Im Vergleich zu den übrigen Reformmodellen unterstützt sie siedlungs- und umweltpolitische Ziele besser, da sie unbebaute und untergenutzte Grundstücke relativ stärker belastet und Investitionen in die Bebauung der Grundstücke nicht belastet. Allerdings sind die mit diesem Konzept verbundenen Belastungsverschiebungen ausgeprägter.¹⁰

⁹ Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2010): Reform der Grundsteuer. Stellungnahme ([online verfügbar](#)); Wolfram F. Richter (2016): Reform der Grundsteuer: Ein Plädoyer für eine wertorientierte und gleichmäßige Besteuerung von Boden und Gebäuden. ifo Schnelldienst 22/2016 ([online verfügbar](#)).

¹⁰ Dirk Lohr (2017): Grundsteuerreform: Ende einer Odyssee? Ergebnisse einer zahllastbezogenen Analyse. Wirtschaftsdienst 11/2017 ([online verfügbar](#)); Ralph Henger und Thilo Schaefer (2015): Mehr Boden für die Grundsteuer. Eine Simulationsanalyse verschiedener Grundsteuermodelle. IW policy paper 32/2015 ([online verfügbar](#)); Daniela Nehls und Wolfram Scheffler (2015): Grundsteuerreform: Aufkommens- und Belastungswirkungen des Äquivalenz-, Kombinations- und Verkehrswertmodells. ifst-Schrift 503 ([online verfügbar](#)).

Noch einfacher umzusetzen wäre ein rein flächenbezogener Ansatz, bezogen auf Grundstücks- und Gebäudeflächen. Ohne die Bodenwertkomponente partizipieren die Kommunen aber nicht an den Immobilienwertsteigerungen durch öffentliche Leistungen, was steuer- und wirtschaftspolitisch nachteilig wäre. Eine gleichmäßige Besteuerung von guten und schlechten Lagen sowie hochwertigen und einfachen Immobilien nur nach der Fläche dürften viele als ungerecht empfinden.

Dr. Stefan Bach ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung Staat am DIW Berlin | sbach@diw.de

Impressum

DIW Berlin – Deutsches Institut
für Wirtschaftsforschung

Mohrenstraße 58, 10117 Berlin

Tel. +49 (30) 897 89-0

Fax +49 (30) 897 89-200

<http://www.diw.de>

Redaktion:

Pressestelle des DIW Berlin

Pressekontakt:

Matthias Laugwitz

Tel.: +49 (30) 89789-153

Mail: presse@diw.de

ISSN: 2567-3971

Alle Rechte vorbehalten

© 2018 DIW Berlin

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
des DIW Berlin ist auch in
Auszügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.