
CHANCE AUF NACHHALTIGE REFORM DER GRUNDSTEUER NUTZEN – EINIGE ANMERKUN- GEN ZUR MÜNDLICHEN VERHANDLUNG VOR DEM BUNDESVERFASSUNGSGERICHT AM 16.1.2018

Eine Kurzanalyse des Instituts für Wirtschaftspolitik und des Otto Wolff Instituts für Wirtschaftsordnung

- Die der Grundsteuer zugrundeliegenden Einheitswerte führen zu strukturellen Verzerrungen bei der steuerlichen Belastung, die steuersystematisch nicht zu rechtfertigen sind. Der vom Bundesrat gemachte Reformvorschlag, Kostenwerte als Bemessungsgrundlage heranzuziehen, ist aus steuersystematischer Perspektive keine befriedigende Lösung.
- Die Grundsteuer kann zur anteiligen Finanzierung kommunaler Leistungen herangezogen werden, die den Bodenwert beeinflussen und nicht durch Abgaben oder Beiträge (vollständig) gedeckt werden können. Eine Bodenwertsteuer würde die Äquivalenzbeziehung zwischen kommunalen Leistungen und Grundsteuer stärken.
- Eine Bodenwertsteuer ist investitionsneutral. Sowohl die aktuelle Grundsteuerregelung als der Reformvorschlag des Bundesrats setzen Anreize, die Investitionen in Gebäude hemmen und das Horten von Grundstücken fördern. Dadurch wird nicht nur das Wohnungsangebot verringert, sondern auch eine effektive Flächennutzung verhindert. Der Übergang zu einer Bodenwertsteuer würde somit als Nebeneffekt wohnungs- und umweltpolitische Ziele unterstützen.
- Jede Reform der Grundsteuer ist mit Belastungsverschiebungen verbunden, wenn sie verfassungskonform ausgestaltet sein soll. Das Belastungsniveau ist davon unabhängig und bei einer Bodenwertsteuer ebenso politisch gestaltbar wie im Status quo und in dem vom Bundesrat vorgeschlagenen Kostenwertmodell. Der administrative Aufwand einer Bodenwertsteuer ist hingegen deutlich geringer als bei Steuervarianten, die neben dem Bodenwert auch den Gebäudewert einbeziehen.

Am 16. Januar 2018 fand vor dem Bundesverfassungsgericht eine mündliche Anhörung zur Verfassungsmäßigkeit der Einheitsbewertung im Rahmen der Grundsteuer statt. Die Nutzung der Einheitswerte für steuerliche Zwecke wurde bereits im Rahmen der Erbschafts- und Schenkungssteuer sowie der zurzeit ausgesetzten Vermögenssteuer aufgrund von Verstößen gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz nach Art. 3 Abs. 1 des Grundgesetzes verworfen. Vieles spricht dafür, dass das BVerfG die

Nutzung der Einheitswerte im Rahmen der Grundsteuer ebenfalls für verfassungswidrig erklärt. Der Grundsteuer droht damit die Aussetzung, wenn der Gesetzgeber nicht zeitnah ein praktikables und verfassungskonformes Bewertungsverfahren implementieren kann. Das hätte für die Gemeinden drastische Folgen: In 2016 beliefen sich die Grundsteuereinnahmen auf knapp 13,7 Mrd. Euro bzw. 14 Prozent der Gesamtsteuereinnahmen der Gemeinden. Der vom Bundesrat vorgeschlagene Übergang zur Bewertung anhand von Kostenwerten dürfte die Probleme jedoch kaum lösen. Vieles spricht für eine reine Bodenwertsteuer.

Veraltete Einheitswerte führen zu struktureller Ungleichbehandlung

Die Einheitswerte sind die Basis für die Berechnung der Grundsteuer. Sie sollen die Wertverhältnisse für bebaute und unbebaute Grundstücke widerspiegeln. Aufgrund des hohen Bewertungsaufwands sind die Einheitswerte jedoch veraltet. In Westdeutschland beziehen sie sich auf den 1.1.1964, in Ostdeutschland auf den 1.1.1935. Zwischenzeitlich vollzogene Wertänderungen werden in den Einheitswerten weder vom Niveau noch von der Struktur her systematisch abgebildet. Dabei führt aus verfassungsrechtlicher Sicht insbesondere die unterschiedliche Wertentwicklung von Grundstücken innerhalb einer Kommune zu nicht gerechtfertigten steuerlichen Wirkungen.

Vorschlag des Bundesrats: Kostenwerte als Bemessungsgrundlage

Die mit der Nutzung der Einheitswerte verbundenen Probleme sind seit langem bekannt. Nach mehr als 20 Jahren politischem Ringen hat der Bundesrat am 4.11.2016 einen Entwurf zur Änderung des Bewertungsgesetzes vorgelegt, mit dem eine verfassungskonforme Bewertung von Immobilien im Rahmen der Grundsteuer gewährleistet werden soll. Der Entwurf sieht vor, dass der Einheitswert durch den sogenannten Kostenwert ersetzt wird. Dieser setzt sich aus einer Bodenwertkomponente und einer Gebäudewertkomponente zusammen.

Die Gebäudewertkomponente ergibt sich aus dem Produkt von Bruttogrundfläche (bebaute Fläche multipliziert mit der Geschosszahl inkl. Keller) und pauschalen Herstellungskosten. Die pauschalen Herstellungskosten werden im Wesentlichen nach drei Baujahresgruppen differenziert. Für altersbedingte Wertminderungen sind pauschale Abschläge vorgesehen, wobei ein Mindestwert von 30 Prozent des Gebäudewerts als Untergrenzen vorgesehen ist. Die Bodenwertkomponente ergibt sich aus dem Bodenrichtwert multipliziert mit der Grundstücksfläche.

Kostenwerte werfen Probleme auf

Der Entwurf des Bundesrates weist schwerwiegende Mängel auf, die an seiner verfassungsmäßigen Konformität und ökonomischen Sinnhaftigkeit zweifeln lassen. Die wesentlichen Kritikpunkte sind:

- 1) Mit dem Kostenwert soll die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Steuerpflichtigen erfasst werden. Das widerspricht jedoch der sonstigen Steuersystematik, wonach Kosten gerade

eine Minderung der steuerlichen Leistungsfähigkeit begründen. Auch Investitionskosten mindern zunächst die steuerliche Leistungsfähigkeit. Besteuert werden üblicherweise die Erträge, die aus den Investitionen resultieren. Wenn die Leistungsfähigkeit erfasst werden soll, müsste der Verkehrswert als Basis der Steuererhebung herangezogen werden, weil dieser den gegenwärtigen Wert der zukünftig erwarteten Nettoerträge einer Immobilie wiedergibt.

- 2) Die Berechnung der Gebäudewertkomponente anhand durchschnittlicher Herstellungskosten führt zu ähnlichen Verzerrungen innerhalb einer Kommune wie die Einheitsbewertung. Die durchschnittlichen Herstellungskosten sind kein geeigneter Schätzwert für die Verkehrswerte, weil die vorgesehenen Differenzierungen zu grob sind. So würden z. B. aufgrund der pauschalen Abschläge für altersbedingte Wertminderungen zwei Gebäude des selben Baujahrgangs steuerlich identisch behandelt, auch wenn das eine Objekt ständig saniert und modernisiert wurde, während das andere aufgrund unterlassener Instandhaltungen kaum noch ökonomisch verwertbar ist.
- 3) Der intendierte Ansatz der Bruttogrundfläche unterstellt, dass alle Gebäude über einen vergleichbar effizienten Grundriss verfügen. Diese Annahme ist in der Realität jedoch nicht haltbar. So dürfte die nutzbare Wohnfläche bei Neubauten im Durchschnitt höher liegen als bei Altbauten mit derselben Bruttogrundfläche.

Erste Schätzungen gehen davon aus, dass die Kostenwerte innerhalb einer Kommune zwischen 54 und 181 Prozent des Verkehrswerts betragen. Weil die Abweichungen vom Verkehrswert systematisch nicht erklärt werden können, liegt die Vermutung nahe, dass auch die Kostenwerte gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz verstoßen. Die vom Bundesrat vorgeschlagene Reform der Grundsteuer ist daher mit großer Rechtsunsicherheit verbunden.

Reines Flächenmodell scheidet ebenfalls aus

In der Verhandlung vor dem BVerfG hat der Finanzsenator aus Hamburg ein Modell vorgeschlagen, das rein auf der Grundstücksfläche ohne Wertkomponente basiert. Insbesondere die einfache Umsetzung wurde als Argument hierfür angeführt. Darüber hinaus lassen sich hierfür allerdings auch kaum Argumente finden. So ist es steuersystematisch nicht zu begründen, warum Grundstücke in zentraler Lage mit hohem Verkehrswert, der zum Teil auf hohen kommunalen Investitionen beruht, steuerlich genauso behandelt werden sollen, wie gleich große Grundstücke in der Peripherie mit geringerem Verkehrswert, die kaum von kommunalen Leistungen profitieren. Daher müsste die Grundstücksfläche um einen Wertfaktor korrigiert werden. Konsequenterweise sollte direkt auf eine Bodenwertsteuer abgestellt werden.

Der Ausweg: Bodenwertsteuer

Der Wert des Bodens und damit auch ein großer Teil der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Eigentümers bestimmt sich weitgehend über Faktoren, die nicht im Einflussbereich des Eigentümers liegen. Weder die Lage des Grundstücks noch die relevanten Lageparameter wie die Nutzung angrenzender Grundstücke, die Zusammensetzung der Nachbarschaft oder die vorhandene Infrastruktur kann der Eigentümer beeinflussen. Die Kommune hat hingegen einen wesentlichen Anteil an Boden-

wertänderungen. Sei es durch Investitionen in kommunale Leistungen oder Änderungen des Bebauungsplans. Die Grundsteuer wiederum belastet die Eigentümer (bzw. Nutzer) von Grundstücken vor Ort. Daher ist eine Verknüpfung von Bodenwert und Grundsteuerbelastung naheliegend. Die Grundsteuer kann dann als Deckungsbeitrag zu kommunalen Leistungen verstanden werden, die zwar zu Bodenwertsteigerungen führen, aber nicht unmittelbar durch Gebühren und Abgaben finanziert werden können (z. B. Bau und Unterhalt von Parkanlagen).

Obwohl der Bodenwert auch von den Handlungen privater Akteure abhängt, ist der Zusammenhang zwischen dem kommunalen Leistungsangebot und der im Bodenwert beurteilten Standortqualität hinreichend eng. Während die Bodenwerte z. B. in bestimmten Lagen aufgrund der Verkehrsberuhigung einer Straße steigen, sinken sie in anderen Lagen, die nun durch den umgeleiteten Verkehr stärker belastet sind. Eine auf den Bodenwerten basierende Grundsteuer würde entsprechend die „Gewinner“ der Verkehrsberuhigung (allgemein: der kommunalen Leistung) stärker belasten und die „Verlierer“ entlasten.

Eine Bodenwertsteuer hemmt die Bebauung nicht

Ein weiterer Vorteil der Bodenwertsteuer ist, dass sie Investitionen in Gebäude nicht belastet. Die bisherigen Regelungen zur Grundsteuer und der Reformvorschlag des Bundesrats führen zu einer steigenden Grundsteuerbelastung, wenn Grundstückseigentümer ihr Grundstück bebauen und damit intensiver nutzen. In der Tendenz werden dadurch Anreize gesetzt, die ausgewiesene Fläche nicht optimal zu nutzen. Damit wird zum einen eine qualitativ und quantitativ bessere Wohnraumversorgung verhindert und zum anderen läuft dies dem politischen Ziel eines sparsamen Flächenverbrauchs zuwider. Der Bodenwert hingegen ist unabhängig von der tatsächlichen Bebauung, weil er sich an der rechtlich maximal zulässigen Nutzung orientiert. Eine Bodenwertsteuer hätte somit keine investitionshemmende Wirkung und würde zur wirtschaftlich sinnvollen Nutzung ausgewiesener Fläche beitragen. Daraus folgt auch, dass die Hortung von Grundstücken im Vergleich zum Status quo bzw. zum Reformmodell der Länder verteuert wird. Dennoch ist die Bodenwertsteuer keine Mobilisierungsabgabe, sondern eine investitionsneutrale Form der Grundsteuer.

Erhebungsaufwand bei Bodenwertsteuer gering

Ein weiterer Vorteil der Bodenwertsteuer ist die Verfügbarkeit der Bemessungsgrundlage. Die Gutachterausschüsse erheben die Bodenrichtwerte flächendeckend und in einer hohen Qualität jahresaktuell für das gesamte Bundesgebiet. Möglicherweise notwendige Bereinigungen bzw. Verfeinerungen der Bodenrichtwertzonen sollten mit geringem personellen Zusatzaufwand zu bewerkstelligen sein. Das gilt insbesondere im Vergleich mit dem personellen Aufwand der anfallen würde, um die Einheitswerte zu aktualisieren oder die oben beschriebenen Probleme der vom Bundesrat vorgeschlagenen Kostenwertbewertung in Richtung einer Verkehrswertbesteuerung zu korrigieren. Die

günstige Relation von Ertrag und Aufwand der Bodenwertsteuer im Vergleich mit Reformmodellen, die auch den Gebäudewert berücksichtigen, wurde auch in mehreren Studien belegt.

Belastungsverschiebungen sind notwendig für eine verfassungskonforme Reform

Jede Reform der Grundsteuer, die bei konstantem Aufkommen zu einer Annäherung an die tatsächlichen Wertverhältnisse führt, belastet Eigentümer (bzw. Nutzer) von bislang unterbewerteten Immobilien. Auf der anderen Seite werden die Eigentümer (bzw. Nutzer) bislang überbewerteter Immobilien entlastet. Sollen drastische Belastungssprünge vermieden werden, müssen geeignete Übergangsregeln getroffen werden. Letztlich ist die Belastungsverschiebung aber das Ziel der Reform.

Niveau der Belastungen gestaltbar

Auch bei einem Übergang zu einer Bodenwertsteuer steht der Politik mit der Steuermesszahl, die auch landesspezifisch festgelegt werden könnte, und den kommunalen Hebesätzen ein Instrumentarium zur Steuerung des Niveaus der allgemeinen Grundsteuerbelastung zur Verfügung. Struktur und Niveau der Grundsteuerbelastung müssen separat geprüft werden. Die Struktur muss sachgerecht sein – wie z. B. eine Verknüpfung von Grundsteuerlast und Bodenwert dem Äquivalenzprinzip genügen würde. Die Höhe ist letztlich – im Rahmen der verfassungsrechtlichen Vorgaben – Ausdruck politischen Willens. Wobei die Politik Rückwirkungen auf die Kosten der Grundstücksnutzung berücksichtigen sollte, um Zielkonflikte mit wohnungspolitischen Zielen zu vermeiden.

Ansprechpartner

Dr. Oliver Arentz
Institut für Wirtschaftspolitik (iwp)
an der Universität zu Köln
Pohligstraße 1
50969 Köln

Tel: +49 (0) 221 / 470-5356
E-Mail: arentz@wiso.uni-koeln.de