

DSi kompakt

Grundsteuerreform: 10 Gründe, die gegen das Bundesmodell sprechen

von Jens Lemmer

Nach langer Diskussion haben Bundestag und Bundesrat Ende 2019 die Reform der Grundsteuer beschlossen. Neben dem komplizierten wertabhängigen Bundesmodell¹ haben die Länder durch die Öffnungsklausel die Möglichkeit erhalten, eigene Wege zu gehen. Damit die Länder die Reform noch fristgerecht bis 2025 umsetzen können, müssen sie sich bis etwa Mitte des Jahres für ein Modell entscheiden. Dem Vernehmen nach haben sich allerdings die meisten Länder noch nicht verbindlich festgelegt.² Es ist zu befürchten, dass sich einige Länder nur deshalb für das Bundesmodell entscheiden werden, um nicht die politische Verantwortung für eine Ländergrundsteuer übernehmen zu müssen. Diese Flucht aus der Verantwortung wäre jedoch verfehlt. Denn das Bundesmodell weist gravierende Mängel und Nachteile auf, die das Wohnen für Mieter und Selbstnutzer absehbar verteuern würden. Daher sollten möglichst viele Länder die Öffnungsklausel nutzen und sich für das einfache und wertunabhängige Flächenmodell entscheiden.

1. Verteuerung des Wohnens

Mit den Bodenrichtwerten stellt das Bundesmodell auf eine Größe ab, die sich vor allem in Ballungsgebieten sehr dynamisch entwickelt hat. In Berlin sind beispielsweise die Bodenrichtwerte zum 01.01.2019 im Durchschnitt um 20 Prozent gegenüber dem Vorjahr angehoben worden.³ Im unteren Bodenrichtwert-Niveau kam es sogar zu noch stärkeren Anhebungen von bis zu 45 Prozent und in den Vorjahren waren zum Teil noch stärkere Zuwächse zu verzeichnen. Das Anknüpfen an Bodenrichtwerte verteuert daher für Mieter und Selbstnutzer die Grundsteuer und damit generell das Wohnen vor allem in den Städten. Dieser Belastungsanstieg kann nicht angemessen durch eine Anpassung der gemeindlichen Hebesätze kompensiert werden. Denn zum einen haben die Gemeinden zwar Hebesatzsenkungen in Aussicht gestellt, doch ob beispielsweise hoch verschuldete Gemeinden die Hebesätze tatsächlich im erforderlichen Maße reduzieren, bleibt abzuwarten. Außerdem bestehen innerhalb einer Gemeinde bei den Bodenrichtwerten erhebliche Unterschiede⁴, sodass Belastungsspitzen durch Hebesatzsenkungen nicht ausgeglichen werden können.

¹ Das Bundesmodell modifiziert nur geringfügig die bisherige Ermittlung der Grundsteuer anhand von Einheitswerten. Ein- und Zweifamilienhäuser, Mietwohngrundstücke und Eigentumswohnungen werden durch ein Ertragswertverfahren bewertet. Dabei wird vor allem auf Baujahr, durchschnittliche Nettokaltmieten und Bodenrichtwerten abgestellt. Für Geschäftsgrundstücke und gemischt genutzte Grundstücke kommt ein Sachwertverfahren zur Anwendung. Eine detaillierte Darstellung des Bundesmodells findet sich im Anhang.

² Vgl. Soldt/Schäfers/Bingener (2020).

³ Gutachterausschuss für Grundstückswerte in Berlin (2019).

⁴ Beispielsweise reicht das Bodenrichtwertniveau in den Berliner Bezirken Steglitz-Zehlendorf von 260 bis 2.600 Euro/m², in Charlottenburg-Wilmersdorf von 850 bis 2.600 Euro/m² und in Pankow von 200 bis 800 Euro/m². Vgl. Gutachterausschuss für Grundstückswerte in Berlin (2019), S. 28.

2. „Kalte Progression“ bei der Grundsteuer droht

Bei einer Umsetzung des Bundesmodells ist aufgrund der wertabhängigen Bemessungsgrundlage mit heimlichen bzw. automatischen Steuererhöhungen für Bürger und Betriebe zu rechnen. Denn bei steigenden Durchschnittsmieten und/oder Bodenrichtwerten steigt selbst bei unveränderten Hebesätzen die Grundsteuerbelastung automatisch an. Die **Gemeinden könnten daher zusätzliche Grundsteuereinnahmen ohne einen politischen Beschluss erzielen**. Das ist abzulehnen, da in einer Demokratie jegliche Steuererhöhung im Parlament und somit „vor den Augen der Öffentlichkeit“ in einem transparenten Verfahren beschlossen werden sollte.

Die „kalte Progression“ bei der Grundsteuer würde nicht dadurch erträglicher, dass sie voraussichtlich „nur“ alle 7 Jahre im Zuge der Neubewertung der Grundstücke erfolgt. Denn die im Zeitablauf aufgelaufenen Wertsteigerungen können dazu führen, dass es zu massiven Grundsteuererhöhungen kommen kann. Besonders in Ballungsgebieten, wo die Miete bereits einen überproportional hohen Teil des Einkommens beansprucht, ist dann mit verstärkten Segregationseffekten zu rechnen, also dem Wegzug von einkommensschwachen Mietern aus ihren angestammten Wohnvierteln.

3. Willkürliche Bewertung von Alt- und Neubauten

Das Bundesmodell führt teilweise zu willkürlichen und widersprüchlichen Belastungswirkungen. Dies ist z. B. bei vergleichbaren Einfamilienhäusern festzustellen, die sich lediglich hinsichtlich des Baujahrs unterscheiden.

Tabelle 1: Grundsteuer für verschiedene Einfamilienhäuser in Düsseldorf (Alt- vs. Neubau)

	Fall 1		Fall 2		Fall 3	
	Neubau	Altbau	Neubau	Altbau	Neubau	Altbau
Hebesatz (%)	440	440	440	440	440	440
Wohnfläche (m ²)	120	120	120	120	120	120
Grundstücksgröße (m ²)	300	300	900	900	300	300
Bodenrichtwerte (€/m ²)	500	500	1.500	1.500	2.000	2.000
Baujahr	Neubau	1960	Neubau	1960	Neubau	1960
Grundsteuer (€/Jahr)	521,70	358,09	1.182,85	1.457,63	965,99	958,47
Relation Neu-/Altbau*	+ 46 %		- 19 %		+ 1 %	

Quelle: Eigene Berechnungen. Vgl. auch Jarass/Trautvetter (2019). *Hier wird angegeben, um wie viel Prozent die Grundsteuer für den Neubau höher bzw. niedriger ist als die Grundsteuer für den Altbau.

In *Tabelle 1* werden drei verschiedene Konstellationen betrachtet. Es handelt sich dabei jeweils um zwei Einfamilienhäuser in Düsseldorf. Das eine Einfamilienhaus ist ein Neubau, das andere wurde im Jahr 1960 errichtet. Bei Neubau und Altbau sind Wohnfläche, Grundstücksgröße und Bodenrichtwert jeweils identisch, nur das Baujahr ist unterschiedlich. Im Fall 1 mit kleinem Grundstück (300 m²) und einem Bodenrichtwert von 500 €/m² wird für den Neubau 46 Prozent mehr Grundsteuer fällig als für den Altbau. Im Fall 2 mit großem Grundstück (900 m²) und einem Bodenrichtwert von 1.500 €/m² ist das Gegenteil der Fall: Hier fällt die Grundsteuer für den Neubau 19 Prozent geringer aus als die Grundsteuer für den Altbau. Im Falls 3 mit kleinem Grundstück (300 m²) und einem Bodenrichtwert von 2.000 €/m² ist die Grundsteuerschuld bei Alt- und Neubau in etwa gleich. **Im Bundesmodell hat somit das Baujahr einen widersprüchlichen und geradezu willkürlichen Einfluss auf die Grundsteuerbelastung.** Die dargestellten Belastungsunterschiede zwischen Alt- und Neubau können jedenfalls nicht plausibel begründet werden und sind daher in hohem Maße rechtlich angreifbar.

4. Fragwürdige Mehrbelastung von Einfamilienhäusern gegenüber Eigentumswohnungen

Im Bundesmodell kommt es auch zwischen Einfamilienhäusern und Eigentumswohnungen zu starken Belastungsunterschieden. In *Tabelle 2* werden wiederum verschiedene Fallkonstellationen betrachtet. Es handelt sich dabei um Einfamilienhäuser und Eigentumswohnungen, bei denen Wohnfläche, Grundstücksgröße, Bodenrichtwerte und Baujahr identisch sind (Fall 1 und Fall 2). Dabei zeigt sich, dass trotzdem die Einfamilienhäuser stärker belastet werden als die jeweilige Eigentumswohnung. Bei einem Bodenrichtwert von 1.500 Euro/m² ist sogar eine Mehrbelastung des Einfamilienhauses von mehr als 80 Prozent festzustellen.

Im Fall 3 wird dem Umstand Rechnung getragen, dass bei Eigentumswohnungen üblicherweise die (anteilige) Grundstücksfläche deutlich kleiner als bei Einfamilienhäusern ausfällt. Insofern wird für das Einfamilienhaus eine Grundstücksgröße von 300 m² und für die Eigentumswohnung eine (anteilige) Grundstücksfläche von 50 m² unterstellt; die anderen wertbestimmenden Merkmale sind identisch. **Unter diesen Bedingungen ist die Grundsteuer für ein Einfamilienhaus um das 3,4-fache höher als die Grundsteuer für eine Eigentumswohnung.** Diese gravierenden Belastungsunterschiede dürften kaum zur Akzeptanz des Bundesmodells bei den Betroffenen beitragen.

Tabelle 2: Grundsteuer für Einfamilienhäuser (EFH) und Eigentumswohnungen (ETW) in Düsseldorf

	Fall 1		Fall 2		Fall 3	
	EFH	ETW	EFH	ETW	EFH	ETW
Hebesatz (%)	440	440	440	440	440	440
Wohnfläche (m ²)	120	120	120	120	120	120
Grundstücksgröße (m ²)*	300	300	300	300	300	50
Bodenrichtwerte (€/m ²)	500	500	1.500	1.500	2.000	2.000
Baujahr	Neubau	Neubau	Neubau	Neubau	1960	1960
Grundsteuer (€/Jahr)	521,70	447,89	888,24	490,08	958,47	280,95
Relation EFH / ETW**	16 %		81 %		241 %	

*Quelle: Eigene Berechnungen. Vgl. auch Jarass/Trautvetter (2019). *Bei Eigentumswohnungen ist in der Regel der Grundstücksanteil deutlich kleiner als die Grundstücksgröße bei Einfamilienhäusern. Um vollständige Vergleichbarkeit herzustellen, wird im Fall 1 und 2 davon ausgegangen, dass die Grundstücksfläche bei Einfamilienhaus und Eigentumswohnung identisch ist. Im Fall 3 wird hingegen ein für Eigentumswohnungen üblicher Grundstücksanteil von 50 m² angesetzt, um die in der Praxis auftretenden Verzerrungen zwischen Einfamilienhäusern und Eigentumswohnungen aufzuzeigen.*

5. Verfassungsrechtlich bedenklich

Das Bundesverfassungsgericht hat die Grundsteuer im Jahr 2018 für verfassungswidrig erklärt, weil es durch die veralteten Einheitswerte zu gravierenden Ungleichbehandlungen bei der Bewertung des Grundvermögens gekommen ist. Eine zentrale **Vorgabe des Gerichts** lautet, dass eine reformierte Grundsteuer in der Lage sein muss, „die **Relation der Wirtschaftsgüter zueinander realitätsgerecht abzubilden.**“⁵ Der Bundesgesetzgeber hat sich für ein wertabhängiges Modell entschieden und dabei das bisherige Ertrags- bzw. Einheitswertverfahren nur geringfügig modifiziert. Laut der Gesetzesbegründung soll durch ein typisiertes vereinfachtes Ertragswertverfahren der nachhaltig erzielbare Reinertrag eines Grundstücks ermittelt und über die Nutzungsdauer kapitalisiert werden. Die willkürlichen Belastungsunterschiede zwischen Alt- und Neubau bei Einfamilienhäusern und die starke Mehrbelastung von

⁵ Siehe Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 10. April 2018 - 1 BvL 11/14 (1. Leitsatz).

Einfamilienhäusern im Vergleich zu Eigentumswohnungen lässt sich mit der Maßgabe kaum vereinbaren, dass der Ertragswert verschiedener Objekte „realitätsgerecht“ zueinander abgebildet werden soll. Daher ist es zweifelhaft, ob das Bundesmodell einer verfassungsrechtlichen Überprüfung standhält.

6. Hohe Bürokratiekosten drohen

Entscheiden sich die Länder für das Bundesmodell, müssten deutschlandweit rund 36 Millionen Objekte aufwändig neu bewertet werden. Das Spektrum umfasst im Wesentlichen unbebaute Grundstücke, Ein-, Zwei- und Mehrfamilienhäuser, Geschäftsgrundstücke, gemischt genutzte Objekte sowie den gesamten land- und forstwirtschaftlichen Bereich. Die Bewertung dieses heterogenen Grundstücks- und Gebäudebestands wird einen immensen Verwaltungsaufwand und hohe Befolgungskosten für Bürger und Betriebe verursachen.⁶ Das soll anhand weniger Eckdaten verdeutlicht werden:

- Das Bundesmodell stellt auf eine **Vielzahl von Bewertungsparametern** ab. Im Ertragswertverfahren sind das Durchschnittsmiete, Wohnfläche, Baujahr des Gebäudes, Bodenrichtwert, Grundstücksfläche sowie Vervielfältiger und Abzinsungsfaktoren. Zum Vergleich: Beim Flächenmodell wird lediglich auf die Grundstücks- und Gebäudefläche abgestellt, die mit einem festen Cent-Betrag multipliziert werden.
- Bei Geschäftsgrundstücken und gemischt genutzten Grundstücken kommt das **komplizierte Sachwertverfahren** zum Zuge. Hierfür wird anhand von Grundstücksfläche und Bodenrichtwert ein Bodenwert sowie anhand von Normalherstellungskosten, Baupreisindex, Bruttogrundfläche unter Abzug einer Alterswertminderung ein Gebäudesachwert ermittelt. Besonders bei komplexen Industrieanlagen dürfte dieses Verfahren äußerst **aufwändig und zeitintensiv** sein.
- Das Bundesfinanzministerium rechnet für die Umsetzung des Bundesmodells mit erheblichen Personalkosten in Höhe von insgesamt 539 Mio. Euro. In der Spitze sind im Jahr 2023 insgesamt 3.547 Arbeitskräfte erforderlich. Angesichts des hohen Personalbedarfs ist es zweifelhaft, ob eine fristgerechte Umsetzung der Grundsteuerreform überhaupt zu schaffen ist. Schließlich haben die Länderfinanzministerien und die Steuergewerkschaft⁷ wiederholt auf die **knappen Personalkapazitäten** in den Finanzämtern hingewiesen.
- Nach der Erstbewertung der Grundstücke bis Ende 2024 sollen dann **im Abstand von 7 Jahren aufwändige Neubewertungen** erfolgen. Dies löst zusätzlichen Verwaltungsaufwand aus und belastet die Eigentümer, die zwischenzeitlich eingetretene Wertänderungen melden müssen.

7. Hohe Streit anfälligkeit

Das Bundesmodell ist nicht nur kompliziert, sondern enthält auch widersprüchliche und streitanfällige Regelungen. Auf die willkürlichen Belastungsunterschiede zwischen Alt- und Neubauten sowie zwischen Einfamilienhäusern und Eigentumswohnungen wurde bereits eingegangen (siehe Punkt 3 und 4). Eine weitere problematische Regelung betrifft die Bestimmung einer **verlängerten Nutzungsdauer**. Wenn nach der Bezugsfertigkeit des Gebäudes bauliche Maßnahmen durchgeführt wurden, die die Gesamtnutzungsdauer wesentlich verlängern, ist die verlängerte Nutzungsdauer für die Berechnung der Grundsteuer maßgeblich.⁸ Das soll nach der Gesetzesbegründung z. B. bei einer Kernsanierung der Fall sein.

⁶ Problematisch ist in diesem Zusammenhang auch, dass die Grundsteuerreform nicht der „One in, one out-Regelung“ unterliegt, die der Begrenzung der Bürokratiekosten dienen soll. Formal ist das zwar zulässig, da bei Rechtsprechung durch das Bundesverfassungsgericht Ausnahmen vorgesehen sind. Im Ergebnis wird dadurch jedoch einem Anstieg der Bürokratiekosten Vorschub geleistet.

⁷ Vgl. *Eigentümer* (2018), S. 160: „Hinzu kommt, dass die aktuelle personelle Besetzung der in den Finanzämtern zuständigen Bewertungsstellen extrem gering ist. Dort ist derzeit nur ein Bruchteil der Besetzung der vormaligen Bewertungskampagne ‚1964‘ vorhanden. Eine neue Bewertung wurde deshalb bislang nicht ins Kalkül gezogen.“

⁸ Siehe § 253 Abs. 2 BewG.

Präzise Angaben, was unter einer Kernsanierung genau zu verstehen ist, fehlen jedoch, sodass es **in der Praxis zu Streitigkeiten zwischen Eigentümern und Finanzverwaltung** kommen dürfte. Da letztlich ein Bausachverständiger die verlängerte Nutzungsdauer ermitteln muss, ist durch diese Regelung auch mit einem weiteren Anstieg der Bürokratiekosten zu rechnen.

8. Aufkommensneutralität fraglich

Die Politik verspricht den Bürgern eine aufkommensneutrale Reform der Grundsteuer. Beim Bundesmodell ist jedoch vorgesehen, dass die Wertermittlung anhand von marktnahen Grundstückspreisen und aktualisierten Durchschnittsmieten erfolgt. Dadurch wird die Bemessungsgrundlage der neuen Grundsteuer gegenüber den veralteten Einheitswerten stark ansteigen. Die Bundesregierung appelliert an die Kommunen, durch die Anpassung der Hebesätze einen allgemeinen Belastungsanstieg zu vermeiden. Letztlich entscheidet jedoch nicht der Bund, sondern jede einzelne der rund 11.000 Gemeinden in Deutschland darüber, ob es vor Ort zu einer aufkommensneutralen Reform kommen wird.

Aufgrund von fiskalischen und institutionellen Hemmnissen ist damit zu rechnen, dass zahlreiche Gemeinden ihre Hebesätze nicht im erforderlichen Maße absenken werden. Darauf deuten z. B. die bisherigen Erfahrungen mit der kommunalen Steuerpolitik hin. So sind die Grundsteuerhebesätze zuletzt deutlich gestiegen, obwohl auf kommunaler Ebene seit Jahren kräftige Einnahmezuwächse und hohe Haushaltsüberschüsse zu verzeichnen sind. **Zwischen 2010 und 2018 hat sich der durchschnittliche Grundsteuer B-Hebesatz von 410 Prozent auf 472 Prozent erhöht.** Darüber hinaus haben **58 Prozent der Gemeinden in den letzten 5 Jahren den Grundsteuer B-Hebesatz mindestens einmal angehoben.**⁹ Verschärfend kommt hinzu, dass in den kommunalen Finanzausgleichssystemen der Bundesländer Regelungen existieren, die einer substanziellen Hebesatzsenkung im Weg stehen.¹⁰ Die Wahrscheinlichkeit, dass Aufkommensneutralität flächendeckend sichergestellt werden kann, ist daher gering.

9. Wertbasierte Grundsteuer ist überholt

Im Bundesmodell wird die Grundsteuer weiterhin mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip gerechtfertigt. Eine auf dem Leistungsfähigkeitsprinzip basierende Grundsteuer ist jedoch ein historisches Relikt.¹¹ Ursprünglich wurde die Grundsteuer als sogenannte *Sollertragsteuer* konzipiert und sollte den *möglichen* Ertrag einer Immobilie unabhängig von seiner tatsächlichen Realisierung belasten. Dieses grobe Vorgehen stammt aus einer Zeit, in der das Einkommen der Steuerzahler kaum oder nur unvollständig erfasst wird und daher nicht als steuerliche Bemessungsgrundlage dienen konnte. Leicht beobachtbare Tatbestände wie das Grundeigentum waren hingegen einfach administrierbar. An dieser Systematik festzuhalten, ist jedoch überholt. Denn längst wird das Einkommen hierzulande sehr viel umfassender und progressiver besteuert, als in den Anfängen der Grundsteuererhebung. So wird die **Leistungsfähigkeit der Steuerzahler** im derzeitigen Steuersystem vor allem **durch die Einkommensteuer erfasst.** Dabei wird der von der Politik gewünschte Grundsatz, dass „breite Schultern“ überdurchschnittlich hohe Steuerlasten tragen sollen, durch den stark progressiven Einkommensteuertarif verwirklicht. Beispielsweise finanzieren die einkommensstärksten 10 Prozent der Steuerzahler derzeit rund 55 Prozent des Einkom-

⁹ Vgl. *Statistisches Bundesamt* (2019) und *EY* (2019).

¹⁰ Vgl. *DSi* (2015) und *DSi* (2018a). Vgl. dazu auch *SVR Wirtschaft* (2018), S. 363: „Bei einer aufkommensneutralen Reform der Grundsteuer bedarf es bei neu errechneten Einheitswerten einer wahrscheinlich deutlichen Anpassung der gesetzlichen Steuermesszahl oder der gemeindespezifischen Hebesätze. Jedoch kann die jeweilige Ausgestaltung der kommunalen Finanzausgleichssysteme sowie des Länderfinanzausgleichs dazu führen, dass sich Gemeinden durch derartige Anpassungen schlechter stellen.“

¹¹ Vgl. ausführlich *DSi* (2018b) und *DSi* (2019), S. 198 f.

mensteueraufkommens. Der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit wird somit bereits im Rahmen der Einkommensteuer hinreichend Rechnung getragen, eine wertbasierte Grundsteuer ist daher nicht erforderlich.¹²

10. Einfaches Flächenmodell als bessere Alternative

Angesichts der gravierenden Nachteile des Bundesmodells sollten die Länder sich für eine **flächenbasierte Einfach-Grundsteuer** entscheiden. Das Flächenmodell bzw. „Süd-Modell“, das lediglich an den Grundstücks- und Gebäudeflächen anknüpft, hat gegenüber dem Bundesmodell **gewichtige Vorzüge**¹³:

- **Einfachheit:** Da das Flächenmodell lediglich auf die Grundstücks- und Gebäudefläche sowie feste Äquivalenzbeträge abstellt, ist eine aufwändige Wertermittlung – wie im Bundesmodell – nicht erforderlich. Daher dürfte das Flächenmodell nur relativ geringe administrative Kosten verursachen und rechtssicher innerhalb der Frist des Bundesverfassungsgerichts umsetzbar sein.¹⁴
- **Stabilität:** Die rein flächenbasierte Grundsteuer knüpft nicht an dynamische Wertkomponenten, sondern an konstante Flächengrößen an. Das sorgt für eine gleichmäßige Verteilung der Grundsteuerlast, die Belastungsspitzen und soziale Verwerfungen vermeidet. Es kommt daher nicht zu einer Verteuerung des Wohnens vor allem in Ballungsgebieten. Außerdem wird automatischen Grundsteuererhöhungen ein Riegel vorgeschoben, da das Flächenmodell bei Preisanstiegen konstant bleibt. Um die Grundsteuereinnahmen zu erhöhen, müssen die Gemeindevertreter einen politischen Beschluss herbeiführen und sich dafür öffentlich rechtfertigen. Insgesamt bietet daher dieses Reformmodell den wirksamsten Schutz vor Steuererhöhungen.
- **Transparenz:** Eine flächenbasierte Einfachgrundsteuer würde es jedem Bürger ermöglichen, die Grundsteuerlast selbst auszurechnen. Diese transparente und verständliche Berechnung würde die Akzeptanz der Grundsteuer deutlich erhöhen. Hingegen dürfte das Bundesmodell, bei dem u. a. Vervielfältiger und Liegenschaftszinssätze kompliziert ermittelt werden müssen, für die meisten Steuerzahler nicht nachvollziehbar sein.
- **Plausibilität:** Eine rein flächenbasierte Grundsteuer kann als äquivalenzähnliche Abgabe überzeugend gerechtfertigt werden. Denn die Grundsteuer leistet einen Kostendeckungsbeitrag für kommunale Leistungen, die nicht nutzerbezogen über Gebühren oder Beiträge finanziert werden können. Dabei ist es naheliegend, die Grundsteuer nach der Flächennutzung zu bemessen. Je größer die genutzte Wohnung, desto mehr Personen wohnen üblicherweise darin und desto intensiver werden dann auch die kommunalen Leistungen in Anspruch genommen.

Falls für einzelne Länder das Flächenmodell nicht infrage kommt, wäre das niedersächsische Flächenlage-Modell eine akzeptable Kompromisslösung. In diesem Reformmodell werden – wie im Flächenmodell – die Grundstücks- und Gebäudefläche jeweils mit Äquivalenzzahlen multipliziert. Im zweiten Schritt wird jedoch noch eine pauschale Lage-Komponente berücksichtigt. Dieses Modell dürfte einfacher umsetzbar sein und geringere Verwerfungen verursachen als das Bundesmodell.¹⁵

¹² Die Grundsteuer mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip zu rechtfertigen, ist schon deshalb verfehlt, weil die Grundsteuer keine Rücksicht auf die persönlichen und finanziellen Verhältnisse der Steuerzahler nimmt. Vgl. dazu *Fuest* (2019), S. 3: „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.“

¹³ Vgl. *DSi* (2018b).

¹⁴ Im Übrigen hat sich eine einfache flächenbasierte Grundsteuer seit 30 Jahren in den neuen Bundesländern als Ersatzbemessungsgrundlage bewährt und wurde gerichtlich bisher nicht beanstandet (siehe § 42 GrStG).

¹⁵ Vgl. z. B. die Ergebnisse der Modellberechnungen in Hamburg: <https://www.ndr.de/nachrichten/hamburg/Grundsteuer-Dressel-prueft-Drei-Stufen-Modell,grundsteuer210.html>.

Fazit: Länder in der Verantwortung – Grundsteuer durch einfaches Flächenmodell reformieren

Um bei der Umsetzung der Grundsteuerreform die Frist des Bundesverfassungsgerichts einhalten zu können, müssen sich die Bundesländer voraussichtlich bis Mitte dieses Jahres für ein Reformmodell entscheiden. Dabei sprechen gravierende Gründe gegen das wertbasierte Bundesmodell:

- Da mit den Durchschnittsmieten und den Bodenrichtwerten auf tendenziell wachsende Wertgrößen abgestellt wird, sind in Ballungsgebieten **starke Grundsteuererhöhungen** zu erwarten.
- Bei steigenden Nettokaltmieten und/oder Bodenrichtwerten erhöht sich automatisch im Bundesmodell die Grundsteuerbelastung, selbst wenn die kommunalen Hebesätze unverändert bleiben. Es kommt daher zu einer „**kalten Progression**“ bei der Grundsteuer.
- Das Bundesmodell modernisiert lediglich das aufwändige Einheitswert-Verfahren und dürfte daher **hohe Bürokratiekosten** verursachen, zumal alle 7 Jahre eine Neubewertung fällig wird. Für die administrative Umsetzung des Bundesmodells werden im Jahr 2023 mehr als 3.500 Arbeitskräfte in der Finanzverwaltung gebraucht.
- Die **Verfassungskonformität des Bundesmodells** ist **zweifelhaft**. Beispielsweise kommt es zwischen Alt- und Neubauten und zwischen Einfamilienhäusern und Eigentumswohnungen zu willkürlichen Verzerrungen.
- Die **Aufkommensneutralität** der Reform ist **fraglich**, da der häufig erforderlichen Absenkung der kommunalen Hebesätze fiskalische und institutionelle Hemmnisse entgegenstehen.

Die Länder sollten sich daher **für eine rein flächenbasierte Einfachgrundsteuer („Süd-Modell“)** entscheiden. Dieses Modell ist transparent und einfach ausgestaltet und ist am besten geeignet, um eine Verteuerung des Wohnens im Zuge der Grundsteuerreform zu vermeiden. Als Kompromisslösung wäre auch die Umsetzung des niedersächsischen Fläche-Lage-Modells denkbar.

Literatur

DSi – Deutsches Steuerzahlerinstitut (2015): Steigende Grundsteuerbelastung: Fehlanreize im kommunalen Finanzausgleich vermeiden, DSi kompakt Nr. 15, Berlin.

DSi – Deutsches Steuerzahlerinstitut (2018a): Fiskalinteressen der Gemeinden und kommunale Finanzausgleichssysteme als Hürden für eine aufkommensneutrale Grundsteuerreform, unveröffentlichtes Manuskript.

DSi – Deutsches Steuerzahlerinstitut (2018b): Argumente für eine Einfach-Grundsteuer, DSi kompakt Nr. 33, Berlin.

DSi – Deutsches Steuerzahlerinstitut (2019): Bausteine für eine Reform des Steuersystems, Das DSi-Handbuch Steuern, Schrift 1, Berlin.

Eigenthaler, T. (2018): Wesentliche Parameter einer Grundsteuerreform, Wirtschaftsdienst, Heft 3, S. 159-162.

EY (2019): Entwicklung der kommunalen Realsteuern 2005 bis 2018. Analyse der Hebesätze zu Gewerbe- und Grundsteuer im Rahmen der EY Kommunenstudie 2019, https://assets.ey.com/content/dam/ey-sites/ey-com/de_de/news/2019/08/ey-entwicklung-kommunale-realsteuern-2005-bis-2018.pdf?download (Stand: 28.02.2020).

Fuest, C. (2019): Die neue Grundsteuer – eine verpasste Chance zur Steuervereinfachung, 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, <https://www.bundestag.de/resource/blob/656446/1667a936e85258b20cc26bda6013446c/10-ifo-data.pdf> (Stand: 26.03.2020).

Gutachterausschuss für Grundstückswerte in Berlin (2019): Immobilienmarktbericht Berlin 2018/2019. Berlin.

Jarass, L. J. und Trautvetter, C. (2019): Grundsteuerreform – Wer gewinnt, wer verliert?, in: Betriebsberater 31/2019, s. 1751-1759.

Soldt, R., Schäfers, M. und Bingener, R. (2020): So packen die Länder die Grundsteuer an, FAZ vom 27.02.2020, S. 20.

Statistisches Bundesamt (2019): Realsteuervergleich. Fachserie 14 Reihe 10.1 – 2018. Wiesbaden.

SVR Wirtschaft – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2018): Vor wichtigen wirtschaftspolitischen Weichenstellungen, Jahresgutachten 2018/19. Wiesbaden.

Anhang

Grundsteuer-Berechnung nach dem Bundesmodell

Das Bundesmodell orientiert sich eng an der bisherigen Struktur der Grundsteuer. Wie bisher wird die Grundsteuer nach einem dreistufigen Verfahren ermittelt: Es erfolgen (1) eine Feststellung des Grundsteuerwertes und (2) die Festsetzung des Grundsteuermessbetrags durch die Finanzämter. Auf dritter Stufe schließt sich die Festsetzung der Grundsteuer durch die Gemeinden an, die durch die Festlegung der Hebesätze entscheidenden Einfluss auf die tatsächliche Höhe der Steuer haben. Alle sieben Jahre soll eine neue Bewertung erfolgen. Der erste Hauptfeststellungszeitpunkt ist zum 01.01.2022 vorgesehen, die Anwendung des neuen Rechts erfolgt allerdings erst zum 01.01.2025.

Der Grundsteuerwert für unbebaute Grundstücke ergibt sich aus der Multiplikation von Fläche und dem jeweiligen Bodenrichtwert. Befinden sich auf dem Grundstück benutzbare Gebäude, handelt es sich um bebaute Grundstücke. Bei der Bewertung ist nach der Grundstücksart zu unterscheiden: Ein- und Zweifamilienhäuser, Mietwohngrundstücke und Wohnungseigentum sind im Ertragswertverfahren zu bewerten. Für Geschäftsgrundstücke, gemischt genutzte Grundstücke, Teileigentum und sonstige bebaute Grundstücke findet hingegen das Sachwertverfahren Anwendung.

Ertragswertverfahren

Mit dem Ertragswertverfahren soll der marktüblich erzielbare Ertrag für Ein- und Zweifamilienhäuser sowie Mietwohngrundstücke und Wohneigentum ermittelt werden. Dabei handelt es sich um ein recht kompliziertes mehrstufiges Verfahren (Abb. 4).

	Jährlicher Rohertrag (§ 254 BewG, Anlage 39)
-	nicht umlagefähige Bewirtschaftungskosten (§ 255 BewG, Anlage 40)
=	jährlicher Reinertrag (§ 253 Abs. 1 BewG)
x	Vervielfältiger (§ 253 Abs. 2, § 256 BewG, Anlage 37 und 38)
=	Barwert des Reinertrags (§§ 252, 253 BewG)
+	abgezinster Bodenwert (Bodenrichtwert x Fläche x Abzinsungsfaktor; § 257 BewG, Anlage 41)
=	Grundsteuerwert (§ 252 BewG), abgerundet auf volle 100 € (§ 230 BewG) (mindestens 75 % des Wertes, der allein auf Grund- und Boden entfällt, § 251 BewG)

Ausgangsgröße für die Bewertung ist der jährliche Rohertrag des Grundstücks. Dabei wird auf eine statistische Durchschnittsmiete zurückgegriffen. Diese richtet sich nach dem Bundesland, der Gebäudeart, der Wohnfläche und dem Baujahr. Zudem ist die jeweilige Mietniveaustufe der Gemeinde zu berücksichtigen, die sich an der Eingruppierung gemäß § 12 Abs. 3 Wohngeldgesetz orientiert. Damit soll den Besonderheiten der Gemeinden innerhalb eines Bundeslandes Rechnung getragen werden. Gemindert wird der Rohertrag um nicht umlagefähige Betriebskosten. Der so ermittelte jährliche Reinertrag wird mit einem Vervielfältiger kapitalisiert. Maßgebend dafür sind der Liegenschaftszins und die Restnutzungsdauer des Gebäudes. Dabei wird bei einem neuen Ein- bzw. Zweifamilienhaus eine Nutzungsdauer von 80 Jahren angenommen. Auch bei sehr alten Gebäuden beträgt die Restnutzungsdauer eines noch nutzbaren Gebäudes immer mindestens 30 Prozent der Gesamtnutzungsdauer.

Der Liegenschaftszins hängt von der Gebäudeart ab. Er beträgt z. B. bei Ein- und Zweifamilienhäusern 2,5 Prozent und bei großen Mietshäusern mit mehr als sechs Wohnungen 4,5 Prozent. Der Liegenschaftszins hat erhebliche Auswirkungen auf die Bewertung: Je höher der Zinssatz ist, desto niedriger ist der Vervielfältiger und umgekehrt. Bei Ein- und Zweifamilienhäusern wird zudem nach Bodenrichtwerten differenziert, wodurch eine gute Lage durch einen niedrigeren Liegenschaftszins und dadurch höheren Vervielfältiger höher bewertet wird.

Der so ermittelte Barwert des Reinertrags wird mit der Bodenwertkomponente addiert. Dabei handelt es sich um einen abgezinsten Bodenwert, der wie bei unbebauten Grundstücken aus Fläche und Bodenrichtwert ermittelt und mit einem Abzinsungsfaktor multipliziert wird.

Sachwertverfahren

Das Sachwertverfahren soll bei Geschäftsgrundstücken, gemischt genutzten Grundstücken und sonstigen bebauten Grundstücken Anwendung finden. Maßstab ist hier nicht der Ertrag der Immobilie, sondern die Herstellungskosten. Beim Sachwertverfahren werden Boden- und Gebäudewert zunächst getrennt ermittelt. Beim Gebäude werden die gewöhnlichen Normalherstellungskosten für die jeweilige Gebäudeart und das Baujahr berücksichtigt. Die Daten ergeben sich aus Anlage 42 des Bewertungsgesetzes. Hierbei stehen 18 Kategorien (z. B. Wohnhaus, Carports, Stallbauten) zur Verfügung, die dann in drei Baujahrgruppen eingeteilt werden (vor 1995, 1995 bis 2004, ab 2005). Die tatsächlichen Herstellungskosten sind nicht maßgeblich. Dann erfolgt eine Alterswertminderung. Aus dem so ermittelten Gebäudesachwert und dem Bodenwert, der wie bei unbebauten Grundstücken ermittelt wird, ergibt sich der vorläufige Sachwert. Dann erfolgt eine Wertanpassung an den örtlichen Grundstückswert (sog. Wertzahl). Im Ergebnis ergibt sich der Grundsteuerwert (Abb. 5).

Normalherstellungskosten (§§ 258, 259 Abs. 1 BewG, Anlage 42)
x Baupreisindex (§ 259 Abs. 3 BewG)
x Bruttogrundfläche des Gebäudes (Anlage 42)
= Gebäudenormalherstellungskosten
- Alterswertminderung (§ 259 Abs. 4 BewG, Anlage 38, mindestens 30 %)
= Gebäudesachwert
+ Bodenwert wie bei unbebauten Grundstücken (§ 247 BewG)
= vorläufiger Sachwert
x Wertzahl (§ 260 BewG, Anlage 43)
= Grundsteuerwert, abgerundet auf volle 100 € (§ 230 BewG)
(mindestens 75 % des Wertes, der allein auf Grund- und Boden entfällt, § 251 BewG)

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.steuerzahler.de/dsi