

Grundsteuer heute – Bodenwertsteuer morgen?

Philipp Heuer & Ulrich Kriese

ONLINE 17.03.2020

57. Jahrgang 2020

Herausgeber + Copyright: Stiftung für Reform der Geld- und Bodenordnung
in Zusammenarbeit mit der Sozialwissenschaftlichen Gesellschaft 1950 e.V.

Kontakt: Dipl. Ökonom Werner Onken — verantwortlich —
Weitzstr. 15, 26135 Oldenburg | Telefon: 0441-36 111 797 [AB]

E-Mail: onken@sozialoekonomie.info

Text/Bildbearbeitung: Vlado Plaga

Die Tage der alten Grundsteuer sind gezählt. Bundestag und Bundesrat verabschiedeten im Oktober und November 2019 das Gesetzespaket zur Grundsteuerreform. Damit sind die längst veralteten Einheitswerte von 1964 (West) und 1935 (Ost) ab dem 1. Januar 2025 Geschichte. Nachdem die Politik zunächst über Jahrzehnte eine regelmäßige Aktualisierung der Einheitswerte unterließ, dann eine Reform der Wertermittlung und Ablösung der Einheitswerte auf die viel zu lange Bank schob, zeigte sich die jetzige Bundesregierung nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vollkommen ideenlos und scheute einen offenen und konstruktiven Dialog mit Experten und der Zivilgesellschaft über Alternativen. Stattdessen erlebten wir eine eineinhalbjährige Hängepartie, die mit einem Gesetzespaket endete, welches eher einem Flickwerk, denn einer echten Reform gleicht. Denn etliche Dinge bleiben ungeklärt, allen voran die Frage, ob die neue Bemessungsgrundlage verfassungskonform ist und der Fortbestand der Grundsteuer wirklich gesichert ist. Offen ist auch, welche Bundesländer zukünftig die Bemessungsgrundlage des Bundes nutzen und welche sich womöglich für eine Bodenwertsteuer entscheiden. Nach sieben Jahren zieht „Grundsteuer: Zeitgemäß!“ in bundespolitischer Hinsicht eine ernüchternde Bilanz und wirft einen hoffnungsvollen Blick auf die Chancen der Bodenwertsteuer in den Ländern.

Verpasste Chance und Minimalkompromiss

Der Bund verpasste die Chance, mit der Reform der Grundsteuer auf die aktuellen Probleme des Boden- und Wohnungsmarktes zu reagieren. Die Nachfrage nach (bezahlbarem) Wohnraum steigt, und wertvolle Böden an den Stadt- und Ortsrändern werden weiterhin zugebaut. Eine Grundsteuer mit Gebäudebesteuerung verschärft diese Probleme, da sie die Bodenspekulation bevorteilt und Investitionen in Wohnraum bestraft. Somit werden attraktive innerörtliche Bauflächen dem Wohnungsmarkt vorenthalten und kein Anreiz für die Schaffung von Wohnraum erzeugt. Dies behindert das kommunale Baulandmanagement und führt zu einer übermäßigen Ausweisung von Bauflächen auf der „Grünen Wiese“.¹ Die Bundesregierung verfehlt ihre Flächenspar- und Bevölkerungsdichteziele², und die Wohnungsmarktsituation verschärft sich weiter. Vor diesem Hintergrund wäre es wichtig gewesen, die Probleme des Bodenmarktes stärker in die Reformdebatte einfließen zu lassen. Die Reform

¹Vgl. „Grundsteuer: Zeitgemäß!“. Infoblatt Gebäudesteuer. Abrufbar unter: www.grundsteuerreform.net/wp-content/uploads/2019/08/190806_Gebaeudesteuer.pdf

²Die Bundesregierung: Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, Aktualisierung 2018. Abrufbar unter: www.bundesregierung.de/resource/blob/975274/1546450/65089964ed4a2ab07ca8a4919e09e0af/2018-11-07-aktualisierung-dns-2018-data.pdf?download=1

der Grundsteuer war jedoch in erster Linie – und man muss leider konstatieren: bei allen Parteien sowohl in Regierungsverantwortung als auch in der Opposition³ –, von der Angst vor einem Verlust der Steuereinnahmen getrieben, statt von den Chancen einer sinnvollen Umgestaltung. Das Ergebnis ist ein Gesetzespaket, dessen Minimalkompromiss nur durch die Einführung einer Länderöffnungsklausel erreicht werden konnte. Bundesfinanzminister Olaf Scholz (SPD) erntete für seinen ersten, im April 2019 vorgelegten Gesetzentwurf Kritik von allen Seiten.⁴ In der zweiten Junihälfte nahm er einen zweiten Anlauf. Sein aus drei Gesetzen bestehendes Reformpaket erreichte kurz vor Monatsende den Deutschen Bundestag, die Debatte anlässlich der Einbringung fand dort am 27. Juni statt. Den Kern der Grundsteuerreform bildet das Gesetz zur Reform des Grundsteuer- und Bewertungsrechts.⁵ Darin wird unter anderem die Bemessungsgrundlage geregelt. Die Bemessung erfolgt neu anhand typisierter bzw. statistischer Ertragswerte. Das gewählte Verfahren hat erhebliche Nachteile und ist laut Experten verfassungsrechtlich bedenklich.⁶ Durch die Zugrundelegung gemeindeweiter Durchschnittsmieten und ein Kleinrechnen der Bodenwerte kommt es zu einer Bevorteilung wertvoller Grundstücke gegenüber weniger wertvollen Grundstücken, d.h. zu einer regressiven Steuerbelastung. Die offenkundige Folge dürfte ein Verstoß gegen den Gleichheitssatz des Grundgesetzes sein. Somit wird wohl auch die neue Grundsteuer ein Fall für das Bundesverfassungsgericht werden. Eine Mammutaufgabe, wenn nicht gar ein weiterer Stolperstein, wird die Erhebung der Daten. Das neue Bundesmodell bedeutet für die Finanzämter einen erheblichen Aufwand. Unklar bleibt, ob die benötigte IT-Infrastruktur und das Personal rechtzeitig bereitstehen werden.⁷

Irrweg Grundsteuer C

Statt sich der Probleme und Nachteile der Gebäudebesteuerung konsequent zu entledigen, fällt die Politik zurück auf die alte, schon zu Beginn der 1960er Jahre nur

³Mit Ausnahme der AfD, die sich für die Abschaffung der Grundsteuer aussprach.

⁴Vgl. Ulrich Kriese: Grundsteuerreform: 2019, das Jahr der Entscheidung. ZfSÖ, Folge 200 (2019), S. 3-8.

⁵Gesetz zur Reform des Grundsteuer- und Bewertungsrechts, vom 26. November 2019. Abrufbar unter: www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Gesetzestexte/Gesetze_Gesetzesvorhaben/Abteilungen/

⁶Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages: Verfassungsrechtliche Aspekte des Belastungsgrundes und der Bewertungsvorschriften im Grundsteuer-Reformgesetz. AZ WD4-3000-119/19, 17. Oktober 2019. Abrufbar unter: www.bundestag.de/resource/blob/664158/f3fd0a20847629b3fa63fb-fccc42fb62/WD-4-119-19-pdf-data.pdf

⁷Vgl. Dirk Löhr: Grundsteuerreform: Ein Plan B tut not. Abrufbar unter: bodenwertsteuer.org/2019/07/04/grundsteuerreform-ein-plan-b-tut-not/

für zwei Jahre existente, sogenannte Baulandsteuer oder Grundsteuer C.⁸ Ein politischer Balkonanbau soll darüber hinwegtäuschen, dass die Grundproblematik in keiner Weise gelöst ist: Mittels separatem Hebesatz auf baureife Grundstücke soll ein finanzieller Anreiz geschaffen werden, für Wohnnutzung gedachte, bebaubare Grundstücke der ihr zugedachten Nutzung zuzuführen. Die Grundsteuer C ist für diese Aufgabe aber wenig geeignet, da ihre Wirkung nur punktuell zum Tragen kommen kann. Außerdem muss die Kommune das baureife Grundstück zunächst ausweisen. „Baureife Grundstücke“, so steht es im Gesetz, „sind unbebaute Grundstücke im Sinne des § 246 des Bewertungsgesetzes, die nach Lage, Form und Größe und ihrem sonstigen tatsächlichen Zustand sowie nach öffentlich-rechtlichen Vorschriften sofort bebaut werden könnten.“ Der Interpretationsspielraum lädt zum Streit ein. Damit ist die Grundsteuer C im Vergleich zur allgemeinen Bodenwertsteuer deutlich aufwendiger und ineffektiver. Neben der Bundesregierung ließ sich insbesondere die Bundestagsfraktion Bündnis 90 / Die Grünen von der Grundsteuer C als vermeintliche Alternative zur Bodenwertsteuer blenden. Die Grünen verschwendeten ihr politisches Gewicht, das sie vor allem im Bundesrat haben, an Nachbesserungen am „Anbau“, statt sich für einen „Umbau“ der Grundsteuer einzusetzen. Ob die Grundsteuer C von den Kommunen viel und erfolgreich genutzt wird, bleibt abzuwarten. Ein Scheitern, wie bereits die Baulandsteuer 1961/62⁹, ist wohl nicht ausgeschlossen.

Lichtblick Länderöffnungsklausel

Den Lichtblick des Gesetzespakets bildet die Öffnungsklausel, die es den Bundesländern ermöglicht, eigene Bemessungsgrundlagen festzulegen und dem Bundesmodell zu entgehen.¹⁰ Auf Drängen der FDP wurde im Zusammenhang mit der Öffnungsklausel im parlamentarischen Verfahren im Bundestag eine neue Bestimmung im Finanzausgleichsgesetz¹¹ derart nachgebessert, dass Länder, die in Sachen Grundsteuer ihren eigenen Weg gehen, allein zu Zwecken des Länderfinanzausgleichs auf

⁸Gesetz zur Änderung des Grundsteuergesetzes zur Mobilisierung von baureifen Grundstücken für die Bebauung, vom 30. November 2019. Abrufbar unter: www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Gesetzestexte/Gesetze_Gesetzesvorhaben/Abteilungen/

⁹Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages: Einzelfragen zur Grundsteuer C. AZ WD4-3000-022/17, 3. März 2017. Abrufbar unter: www.bundestag.de/resource/blob/503276/6cce808b218cadffee332d57b6fe9d0e/wd-4-022-17-pdf-data.pdf

¹⁰Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 72, 105 und 125b), vom 15. November 2019. Abrufbar unter: www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Gesetzestexte/Gesetze_Gesetzesvorhaben/Abteilungen/Abteilung_IV/19_Legislaturperiode/Gesetze_Verordnungen/2019-11-20-Aenderung-des-Grundgesetzes-Grundsteuer/3-Verkuendetes-Gesetz.pdf?__blob=publicationFile&v=2

¹¹Siehe Artikel 17 des Gesetzes zur Reform des Grundsteuer- und Bewertungsrechts, a.a.O.

keinen Fall Schattenrechnungen für das Bundesmodell anstellen müssen. Hierfür muss man der FDP – trotz 180-Grad-Wende von der Befürwortung der Bodenwertsteuer zur flammenden Verfechterin der reinen Flächensteuer¹² – wirklich dankbar sein, denn gemäß Wortlaut des von Scholz und der Großen Koalition in den Bundestag eingebrachten Gesetzentwurfs war zu befürchten, dass Länder, die sich für das Bodenwertmodell entscheiden, von ihren Steuerpflichtigen trotzdem sämtliche, zur Berechnung des Bundesmodells erforderlichen Gebäudedaten hätten erheben müssen. Im Laufe des Jahres 2020 wird sich die politische Debatte vor allem um die Inanspruchnahme der Öffnungsklausel drehen. Wohl bereits im ersten Halbjahr dürften die meisten Bundesländer eine (vorläufige) Entscheidung über das Ob und Wie fällen. Nur so ließe sich der administrative Aufwand für die Einführung des Bundesmodells bis zum 1. Januar 2025 bewältigen bzw. Doppelaufwand vermeiden. Bisher prüfen acht Bundesländer, gemäß eigenem öffentlichen Bekunden, die Nutzung der Öffnungsklausel: Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Hamburg, Hessen, Sachsen und Sachsen-Anhalt. Lediglich in Bayern und Baden-Württemberg sind bereits konkrete Planungen öffentlich geworden. Wie viele Länder sich am Ende gegen das Bundesmodell entscheiden werden und welche Alternative sie wählen, wird sich in den kommenden Monaten zeigen.

Die Chancen der Bodenwertsteuer

Mit dem Bodenwertmodell könnten die Bundesländer vielen Problemen des Bundesmodells und sonstiger Modelle entgehen. Die Bodenwertsteuer bietet sich als einfache, gerechte, bürger- und investitionsfreundliche sowie verfassungsfeste Grundsteuer an.¹³ Als erste Finanzministerin eines Bundeslandes hat sich Edith Sitzmann (Bündnis 90/ Die Grünen) im November 2019 öffentlich für die Bodenwertsteuer ausgesprochen und einen entsprechenden ersten Gesetzentwurf für Baden-Württemberg vorgelegt. Das Land könnte also zum Vorreiter werden und den Weg für andere Bundesländer

¹²Vgl. Ulrich Kriese und Henry Wilke: Grundsteuerreform – Schlägt jetzt die Stunde der einfachen Lösungen? In: Ulrich Kriese, Dirk Lühr, Henry Wilke: Grundsteuer: Zeitgemäß! Der Reader zum Aufruf. Münster 2019, S. 25-34 (eine aktualisierte Version des zuerst in der ZfSÖ in Folge 196/197 (2018) erschienenen Beitrags gleichen Titels)

¹³Alle Infos zur Bodenwertsteuer auf www.grundsteuerreform.net Siehe außerdem: Ulrich Kriese, Dirk Lühr, Henry Wilke: Grundsteuer: Zeitgemäß! Der Reader zum Aufruf. Münster 2019; Ulrich Kriese: Die Bodenrenten den Gemeinden – Aufruf „Grundsteuer: Zeitgemäß!“ In: Brigitta Gerber, Ulrich Kriese (Hg.): Boden behalten – Stadt gestalten. Zürich 2019, S. 401-415.

ebnen.¹⁴ Angesichts des hohen Verwaltungsaufwands und der verfassungsrechtlichen Unsicherheiten des Bundesmodells dürfte das Interesse auch anderer Bundesländer an der Bodenwertsteuer als eine Art „Plan B“ hoch sein. Denn die Bodenwertsteuer ist am schnellsten in der Lage, die rechtliche und finanzielle Lücke zu schließen, die ein Scheitern des Bundesmodells reißen könnte.¹⁵

Die Tücken der Flächensteuer

Einen anderen Weg der Grundsteuerbemessung plant das Land Bayern. Dort wird schon länger eine reine Flächensteuer favorisiert, mittlerweile aber auch in anderen Bundesländern. Die Flächensteuer wird anhand einer wertunabhängigen Bemessungsgrundlage, d.h. ausschließlich anhand von Grundstücks- und Gebäudeflächen, ermittelt. Sie ignoriert also die Grundstückswerte und damit das Leistungsfähigkeitsprinzip komplett. Dies ist nicht nur über alle Maße ungerecht, sondern ziemlich sicher verfassungswidrig.¹⁶ Auch für die Kommune bedeutet eine Flächensteuer erhebliche Nachteile. So müsste sich die Flächensteuer am leistungsschwächsten Grundstückseigentümer orientieren. Für die Kommunen bedeutet dies, dass die Hebesätze nur noch eingeschränkt oder gar nicht mehr nutzbar wären. Die kommunale Finanzautonomie würde dadurch stark eingeschränkt werden. Darüber hinaus würde auch die Siedlungsentwicklung unter dem Flächenmodell leiden. Die Bodenspekulation würde noch stärker begünstigt als dies ohnehin schon der Fall ist.¹⁷

Zu kurz gedacht – Das Flächen-Lage-Modell

Ähnlich problematisch wäre das von der niedersächsischen CDU entwickelte und inzwischen auch von Hamburg angestrebte Flächen-Lage-Modell. Es ergänzt das Flächenmodell um eine Lagekomponente. Die Lage soll zwar anhand der Bodenrichtwerte erfasst werden, aber nur kategorisiert in die Berechnung einfließen. Die

¹⁴Vgl. Mannheimer Morgen vom 13. November 2019 Alternativvorschlag zur Grundsteuer. Abrufbar unter: www.morgenweb.de/mannheimer-morgen_artikel,-laender-alternativvorschlag-zur-grundsteuer-arid,1552693.html

¹⁵Philipp Heuer: Grundsteuergesetz: Welche Chancen hat die Bodenwertsteuer jetzt? In: Fairconomy, Heft 3 (2019), S. 8. Abrufbar unter: www.inwo.de/uploads/media/FAIRCONOMY/ausgaben/ausgabe-2019-3.pdf

¹⁶Vgl. Ulrich Kriese und Henry Wilke: Grundsteuerreform – Schlägt jetzt die Stunde der einfachen Lösungen? ZfSÖ, Folge 196/197 (2018), S. 46-50; Ulrich Kriese: Das Flächenmodell taugt nicht. Immobilienzeitung, Ausgabe 6 (2019), S. 2.

¹⁷Vgl. Grundsteuer: Zeitgemäß!": Infoblatt Flächensteuer. Abrufbar unter: www.grundsteuerreform.net/wp-content/uploads/2019/08/190806_Flaechensteuer.pdf

CDU Niedersachsen sieht dabei lediglich drei bis sieben Lagekategorien vor. Die tatsächliche Lagespreizung könnte dadurch nicht annähernd realitätsgerecht abgebildet werden, und es käme zu einer stark abgestuften Besteuerung.¹⁸ Sehr fraglich ist, ob die Kategorisierung der Bodenrichtwerte rechters wäre, da eine Typisierung nur dann erlaubt ist, wenn die Vorteile der Vereinfachung den Nachteilen der Vergrößerung überwiegen.¹⁹ Dies ließe sich beim Flächen-Lage-Modell nicht begründen, da die Vereinfachung keine Vorteile brächte.

Bodenwertsteuer morgen?

Es lässt sich resümieren, dass die Grundsteuerreform auf Bundesebene von der Politik leider ideen- und ambitionslos sowohl angepackt als auch zu Ende geführt wurde. Weil Bund und Länder keinen Konsens zustande brachten, kam es zur Länderöffnungsklausel. Diese bietet nun immerhin die Chance, die Debatte auf Landesebene in Richtung der Bodenwertsteuer zu lenken. In Baden-Württemberg stehen die Chancen derzeit gut, dass die entsprechenden Argumente Gehör finden. Eine erfolgreiche Umsetzung hier könnte Signalwirkung für die Diskussionen in anderen Ländern haben. Ob weitere Länder sich anschließen, ist trotz der deutlichen Kritik an Bundes- und Flächenmodell fraglich. Der zeitlich enge Rahmen könnte die Debatte beenden, bevor sie richtig beginnen kann. Daher gilt es, die Reformoption Bodenwertsteuer weiter in das öffentliche Bewusstsein, die Medien und die politische Debatte zu tragen.

Philipp Heuer, M.A. European Master in Territorial Development

Referent für Innenentwicklung im NABU &
Koordinator der Initiative „Grundsteuer: Zeitgemäß!“

E-Mail: Philipp.Heuer@NABU.de

Dr. Ulrich Kriese

Sprecher für Bau- und Siedlungspolitik im NABU

E-Mail: ulrich.kriese@nabu.de

¹⁸Vgl. Hamburger Abendblatt vom 2. November 2019: Scharfe Kritik an Hamburgs Grundsteuer-Plan. Abrufbar unter: www.abendblatt.de/hamburg/article227536389/Grundsteuerreform-Hamburg-Grundsteuermodell-Kritik.html

¹⁹Bundesverfassungsgericht: Urteil vom 7. April 2015 (1 BvR 1432/10, Rn. 1-24, Datum korrigiert am 5.6.2020). Abrufbar unter: www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2015/04/rk20150407_1bvr143210.html