

Kritische Anmerkungen zum Stand der Reformdebatte um die Grundsteuer

Seit über 15 Jahren ringt die Politik um eine Reform der Grundsteuer. Der Bundesfinanzhof hat zuletzt 2010 (Az.: II R 60/08) eine Reform der Bemessungsgrundlage der Grundsteuer gefordert, die noch immer auf den Einheitswerten der Grundstücke von 1964 im Westen bzw. 1935 im Osten basiert. Viele Grundstücke die 1964 bzw. 1935 begehrt waren, sind 2014 deutlich weniger attraktiv und umgekehrt. Die Grundsteuer unterstellt aber in der aktuellen Ausgestaltung, dass die Wertrelationen seit mehr als fünf Jahrzehnten unverändert geblieben sind. Die daraus resultierende Willkür bei der Steuerbemessung ist ein wesentlicher Grund für die Kritik der Richter.

Die Reformdebatte um die Grundsteuer wurde intensiv von Interessengruppen und der Wissenschaft begleitet. Die Politik hat zuletzt insbesondere drei Modelle diskutiert: das auf der Gebäudegrundfläche und Geschoszahl basierende Süd-Modell, das am Verkehrswert ansetzende Nord-Modell und das Thüringer-Modell, das den Bodenwert mit pauschalen Wertansätzen für die Gebäude kombiniert. Laut Zeitungsberichten (FAZ, 15.9.14) zeichnet sich nun ein Kompromiss zwischen den Ländern ab, der sowohl eine verkehrswertbezogene als auch eine gebäudeflächenbezogene Komponente beinhalten soll. Das könnte zur politischen Befriedung der Lager beitragen, eine sachlogische Begründung hierfür gibt es jedoch nicht.

Für die Gemeinden stellt die Grundsteuer mit 14 bis 16 Prozent aller Steuereinnahmen eine wichtige Finanzierungsquelle dar, die im Konjunkturzyklus deutlich weniger schwankt als etwa die Gewerbesteuer. Die Grundsteuer belastet die Eigentümer und Nutzer von Grundstücken vor Ort. Im Gegenzug stellt die Gemeinde kommunale Leistungen bereit, die den (Nutz-)Wert der Grundstücke erhöhen. Mit der Grundsteuer können also auch solche kommunale Leistungen entgolten werden, die nicht durch Abgaben und Gebühren einem bestimmten Nutznießer zugerechnet werden können (Äquivalenzprinzip).

Aus den skizzierten Leistungsbeziehungen lässt sich eine einfache Bemessungsgrundlage für die Grundsteuer ableiten: der Bodenwert. Im Bodenwert schlagen sich alle kommunalen Aktivitäten nieder, die den (Nutz-)Wert eines Grundstücks beeinflussen. Obwohl der Bodenwert natürlich 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.

Ein weiterer Vorteil der Bodenwertsteuer ist, dass sie Investitionen in Gebäude nicht belastet. Die bisherige Grundsteuer steigt mit dem Umfang der Bebauung. Auch die oben skizzierten Reformmodelle halten daran fest. Grundstückseigentümer, die ihr Grundstück intensiver nutzen, müssen eine höhere Grundsteuer zahlen. In der Tendenz setzen die bestehende Grundsteuer und der politische Kompromissvorschlag somit Anreize, die ausgewiesene Fläche nicht optimal auszunutzen. Das ist nicht zuletzt vor dem Hintergrund des ebenfalls politisch formulierten Ziels eines sparsamen Flächen-

verbrauchs bedenklich. 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.

Der Bodenwert ist auch unabhängig vom Wert der Bebauung, der in den Verkehrswert eingeht. Wird der Verkehrswert zur Steuerbemessung herangezogen, wie es der Kompromissvorschlag vorsieht, werden Immobilieneigentümer stärker belastet, die den Wert ihrer Immobilie durch Modernisierungsmaßnahmen erhöhen. Dadurch dürfte unter anderem die Bereitschaft, energetische Sanierungsmaßnahmen durchzuführen, sinken. Die Bodenwertsteuer hätte diese Nachteile nicht.

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. Hingegen können Angaben zur Größe der Gebäudeflächen nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand beschafft werden – zumal Änderungen zeitnah erfasst werden müssten. Auch die Verkehrswerte liegen nur für einen Bruchteil der Immobilien vor. Die Relation von Ertrag und Aufwand ist bei der Bodenwertsteuer somit am günstigsten. Auch kann eine zeitnahe Anpassung an veränderte Wertrelationen gewährleistet werden.

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

Abzuwarten bleibt, inwiefern die Gemeinden eine Reform nutzen, um die Grundsteuer insgesamt anzuheben. In den letzten Jahren zeichnet sich ab, dass die Belastungen für Immobilien zunehmen (z. B. Erhöhung der Grunderwerbsteuer). Dabei ist zu bedenken, dass die höhere Grundsteuer je nach Marktlage auf die Nutzer, also auch Mieter der Immobilie ganz oder teilweise umgelegt wird. Insbesondere Gemeinden, die bereits jetzt über ein hohes Mietniveau klagen, sollten daher die „Nebenwirkungen“ sorgfältig abwägen.

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

Literaturhinweis: Lemmer, Astrid (2004): Reform der Grundsteuer, Untersuchungen zur Wirtschaftspolitik Nr. 127, Köln.