

Homburg, Stefan

Working Paper

Ein Vorschlag zur Grundsteuerreform

Hannover Economic Papers (HEP), No. 629

Provided in Cooperation with:

School of Economics and Management, University of Hannover

Suggested Citation: Homburg, Stefan (2018) : Ein Vorschlag zur Grundsteuerreform, Hannover Economic Papers (HEP), No. 629, Leibniz Universität Hannover, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät, Hannover

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/200641>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Ein Vorschlag zur Grundsteuerreform

Stefan Homburg

Hannover Economic Papers (HEP) No. 629

ISSN 0949-9962

March 2018

Erschienen in: Wirtschaftsdienst (2018), S. 169 ff.

School of Economics and Management, Leibniz University
Hannover, Lower Saxony, Germany. Phone: +49 511 762-5633.
Email: homburg@fiwi.uni-hannover.de.

Abstract: The German property tax is probably unconstitutional. Since this tax violates the ability-to-pay principle anyway, the author proposes a simpler design that preserves municipal and state revenues and also avoids increases in housing costs.

Keywords: Property tax, Grundsteuer, Finanzausgleich

JEL-Index: H27, H77.

1. Einleitung

Aller Voraussicht nach wird das Bundesverfassungsgericht im Frühjahr 2018 die geltenden Regeln zur Grundsteuer als mit der Verfassung unvereinbar verwerfen und den Gesetzgeber zu einer Neuregelung auffordern. Damit findet einerseits eine jahrzehntelange und fruchtlos gebliebene Reformdiskussion ihr vorläufiges Ende. Andererseits entsteht akuter Handlungsbedarf, da das Gericht wohl eine nur knapp bemessene Frist zur Herstellung eines verfassungskonformen Zustands setzen wird. Die politische Bedeutung der Reform rührt daher, dass die Grundsteuer praktisch alle in Deutschland lebenden Menschen trifft: Mieter werden mit Grundsteuer über die Nebenkostenabrechnung belastet; Eigenheimbesitzer zahlen selbst. Jede Systemänderung verteuert das Wohnen für manche und verbilligt es möglicherweise für andere. Für Unternehmen, soweit sie in Deutschland wirtschaften und Arbeitsplätze schaffen, gilt dasselbe.

Weitere Verteilungswirkungen einer Grundsteuerreform, die in der Literatur bisher kaum Beachtung gefunden haben, betreffen die Gebietskörperschaften, namentlich Gemeinden und Länder: Bisher knüpfte die Grundsteuer an Einheitswerte der Jahre 1964 (alte Länder) bzw. 1935 (neue Länder) an. Wird dieser Maßstab verworfen und durch einen anderen ersetzt, ergeben sich interkommunale Aufkommensverschiebungen. Sekundär ändern sich auch die regionalen Grundsteueraufkommen, was Auswirkungen auf den Länderfinanzausgleich hat. Über die Mechanik der Bundesergänzungszuweisungen kann eine Grundsteuerreform sogar den Bund tangieren; dieser tertiäre Effekt wird hier vernachlässigt.

Die innerstaatlichen Verteilungswirkungen stehen in Spannung zum Ziel einer *bundesweit aufkommensneutralen Neuregelung*. Bundesweite Aufkommensneutralität bedeutet nämlich, dass einige Kommunen und Länder gewinnen, andere verlieren. Bereits der Koalitionsvertrag aus 2013 knüpfte die Modernisierung der Grundsteuer jedoch an eine „gemeinsame Position“ der Länder, also Einvernehmen. Soweit Einvernehmen voraussetzt, dass keine Gebietskörperschaft verliert, während einige gewinnen, steigt notwendig die bundesweite Belastung der Mieter, Selbstnutzer und Unternehmen. In einem Umfeld steigender Mieten und Eigenheimkosten ist eine vom Staat getriebene Verteuerung des Wohnens aber nur schwer vorstellbar, und genau dies erklärt den gesetzgeberischen Stillstand.

Die vorliegende Arbeit zeigt Wege aus dem Dilemma auf. Hierzu gehört ein Vorschlag, der die Grundsteuer vereinfacht und Verteilungswirkungen zwischen Kommunen und Ländern ausschaltet. Eine Reform nach diesem Muster hat nur noch interpersonelle Verteilungswirkungen, die aufgrund der absehbaren Verfassungsrechtsprechung unvermeidlich sind.

2. Verfassungsrechtlicher und ökonomischer Hintergrund

Die beim Bundesverfassungsgericht anhängigen Verfahren wurden unter anderem durch einen Beschluss des Bundesfinanzhofs (BFH)¹ zur Verfassungsmäßigkeit der Einheitsbewertung angestoßen. Der BFH moniert, seit der letzten Hauptfeststellung 1964 bzw. 1935 sei es zu erheblichen Verschiebungen der Relationen der Einheitswerte gekommen. Er erkennt darin einen Verstoß gegen das Verfassungsgebot der Folgerichtigkeit: „Die mit der

1 BFH vom 22. Oktober 2014, Aktenzeichen II R 16/13.

Wahl des Steuergegenstandes einmal getroffene Belastungsentscheidung hat der Gesetzgeber unter dem Gebot möglichst gleichmäßiger Belastung aller Steuerpflichtigen bei der Ausgestaltung des steuerrechtlichen Ausgangstatbestandes folgerichtig umzusetzen.“² Zugleich eröffnet der BFH die Möglichkeit, dass der Gesetzgeber einen *anderen* Steuergegenstand bestimmt: „Aus der Zusammenschau von Bewertungsregeln und Grundsteuer ergibt sich, dass sich die durch die Einheitsbewertung vorgezeichnete Steuerlast wegen des Charakters der Grundsteuer als Objektsteuer nicht an den Prinzipien der finanziellen Leistungsfähigkeit des Steuerpflichtigen ausrichten muss. Die Grundsteuer wird nämlich grundsätzlich ohne Rücksicht auf die persönlichen Verhältnisse des Steuerpflichtigen erhoben.“³

Die Grundsteuer verletzt in der Tat das Leistungsfähigkeitsprinzip: Sie kennt keine persönlichen Freibeträge, belastet das Existenzminimum der Familie und erlaubt keinen Schuldzinsenabzug. Die Steuerrechtswissenschaft lehnt die Erhebung einer Grundsteuer inzwischen fast unisono ab. Exemplarisch sei Klaus Tipkes autoritative „Steuerrechtsordnung“ zitiert. Tipke zufolge „verletzt es das Subsidiaritätsprinzip und ist widersprüchlich, wenn der Staat einerseits das Wohnen mit Grundsteuer belastet, andererseits aber den Eigenheimbau fördert und Wohngeld zahlt.“⁴

Auch die führenden Lehrbücher des Steuerrechts verwerfen die Grundsteuer: „Aus dem Leistungsfähigkeitsprinzip lässt sie sich schwerlich begründen, da nicht ersichtlich ist, warum aus dem Gesamtvermögen gerade das Grundvermögen als Indikator herausgegriffen wird. Auch das Äquivalenzprinzip ist als Rechtfertigung untauglich.“⁵ Eine äquivalenztheoretische Rechtfertigung der Grundsteuer scheidet schon daran, dass die Gemeinden auf besondere Vorteile der Grundstücksbesitzer mit zahlreichen Abgaben zugreifen. Hierzu gehören Erschließungsbeiträge, Anliegerbeiträge für den Straßenausbau, Straßenreinigungsgebühren oder die Gebühren für Schmutz- und Niederschlagswasser. Im Einklang mit diesen Befunden zitiert Seer im Standardwerk Tipke/Lang zahlreiche wissenschaftliche Arbeiten, die „mit guten Gründen für die Abschaffung der Grundsteuer“ plädieren.⁶ Schon die legendäre Troeger-Kommission stellte 1966 fest, es sei „heute fast allgemein anerkannt“, dass die Grundsteuer weder durch das Äquivalenzprinzip noch durch das Leistungsfähigkeitsprinzip gerechtfertigt werden könne.⁷

Gerechtfertigt wird die Grundsteuer nur noch mittels der „Fundustheorie“, wonach diese Steuer „auf die durch den Besitz sogenannten fundierten Einkommens vermittelte Leistungskraft“ abziele⁸, oder durch schlichten Verweis auf Art. 106 GG. Diese Rechtfertigungen sind Tipke folgend untauglich, da die Fundustheorie längst „überholt“ ist (ein Grundstück vermittelt nicht mehr Leistungsfähigkeit als ein gut diversifiziertes Wertpapierdepot

2 Ebd., Rz. 47.

3 Ebd., Rz. 51.

4 Tipke, K. (2002) *Die Steuerrechtsordnung. Band II*: Köln: Otto Schmidt, S. 959.

5 Birk, D., M. Desens und H. Tappe (2017) *Steuerrecht*. München: Beck, § 1, Rz. 81.

6 Seer, R. in: Tipke, K. und J. Lang (2015) *Steuerrecht*. Köln: Otto Schmidt, S. 871.

7 Kommission für die Finanzreform (1966) *Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland*. Stuttgart: Kohlhammer, S. 92.

8 BFH (Fußnote 4), Rz. 51.

oder gar eine Beamtenstelle mit lebenslanger Versorgung) und Art. 106 GG nicht als „Vorschrift von ethischem Gehalt wie die Grundrechtsvorschriften“ eingestuft werden kann.⁹

Historisch entstand die Grundsteuer nach kriegerischer Besitzergreifung fremder Gebiete: Die Sieger erklärten den Grund und Boden zu ihrem Eigentum und erlaubten seine Nutzung durch die Besiegten gegen Zahlung eines jährlichen Tributs.¹⁰ In einem späteren Entwicklungsstadium bildete die Grundsteuer zusammen mit der Lohnsummensteuer und der Gewerbekapitalsteuer eine Triade roher Sollertragsteuern. Nach Einführung der modernen Einkommensteuer, die Isteinkünfte aus Arbeit, Kapital und Boden umfassend belastet, wurden die Lohnsummensteuer und die Gewerbekapitalsteuer abgeschafft. Nur das Einkommen aus Grundvermögen wird durch die subjektorientierte Einkommensteuer und die objektorientierte Grundsteuer weiterhin doppelt besteuert.

Die ökonomische Literatur hat, beginnend mit Adam Smith, die Belastungswirkungen der Grundsteuer umfassend studiert¹¹ und drei robuste Ergebnisse herausgearbeitet:

- Selbstnutzende Eigenheimbesitzer werden sowohl durch laufende Grundsteuerzahlungen als auch durch künftige Steuererhöhungen getroffen, die sich kapitalisiert in sinkenden Verkaufspreisen niederschlagen.
- In einem Wohnungsmarkt mit administrierten Mieten („Mietpreisbremse“) wird die Grundsteuer in vollem Umfang auf die Mieter überwältigt.¹²
- Politökonomisch muss die Grundsteuer eine Boden- und eine Gebäudekomponente enthalten, um der Gefahr einer Ausbeutung von Minderheiten durch Mehrheiten zu begegnen.¹³

Aus ökonomischer Sicht wirkt die Grundsteuer wie eine spezielle Verbrauchsteuer auf das Gut „Wohnen“. Während eine Verteuerung von Branntwein oder Tabak gesundheitspolitisch gerechtfertigt werden mag, fällt es schwer einzusehen, warum der Staat das Wohnen als existentielles Bedürfnis demeritorisiert. Indes verteidigt ein Literaturstrang die Grundsteuer als kombinierte Boden- und Kopfsteuer: Durch Anspannung der Hebesätze könnten Gemeinden den Zuzug weiterer Einwohner verhindern, soweit dieser Ballungskosten verursache.¹⁴ Die empirische Relevanz solcher Ballungskosten ist allerdings fraglich¹⁵. Hält der Gesetzgeber dieses Argument für relevant, könnte er den Gemeinden das in Art. 106 Abs. 5 Satz 3 GG vorgesehene Hebesatzrecht für den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer einräumen. Zur Abwehr von Ballungskosten ist keineswegs eine separate Steuer erforderlich; ein kommunaler Zuschlag zur Einkommensteuer reicht völlig aus.

9 Tipke (Fußnote 5), S. 957 und 960.

10 Hansmeyer, K.-H. (1981) *Grundsteuer*, in: Albers, W. et al. (Hrsg.) *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft*. Stuttgart: Fischer, S. 726.

11 Überblicke bei Wildasin, D. E. (1986) *Urban Public Finance*. Chur: Harwood. Zodrow, G. R. (2001) The Property Tax as a Capital Tax: A Room with Three Views. *National Tax Journal* 54: 139-156.

12 Homburg, S. (2015) *Allgemeine Steuerlehre*. München: Vahlen, S. 110 f.

13 Zur Ausbeutung vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2010) *Reform der Grundsteuer*. BMF-Druck, S. 3.

14 Richter, W. F. (2016) Ein Plädoyer für eine wertorientierte und gleichmäßige Besteuerung von Boden und Gebäuden. *ifo Schnelldienst* 69, S. 22-25.

15 Reiter, M. und A. Weichenrieder (1997) Are public goods public? A critical survey of the demand estimates for local public services, *Finanzarchiv N.F.* 54, S. 374-408.

3. Wegfall der Grundsteuer?

Eine erste Lösung des Problems verfassungswidriger Einheitswerte liegt im Wegfall der Grundsteuer. Diese Option hat den stärksten Vereinfachungseffekt und entlastet alle Mieter, Selbstnutzer und Unternehmen. Neben den oben zitierten Steuerrechtswissenschaftlern haben sich schon früh Schneider und Vieregge für eine Abschaffung der Grundsteuer ausgesprochen, in jüngster Zeit auch Graf.¹⁶

Unstreitig benötigen die Kommunen zur Aufgabenerfüllung Einnahmen, die über die von ihnen erhobenen Gebühren und Beiträge hinausgehen. Sie benötigen aber nicht die Grundsteuer, sondern können, wie bei Abschaffung der Gewerbesteuer 1998, durch eine höhere Beteiligung am Aufkommen der Gemeinschaftsteuern entschädigt werden. Angesichts eines gesamtstaatlichen Haushaltsüberschusses von gut 36 Mrd. Euro in 2017 erscheint der Wegfall der Grundsteuer, die rund 14 Mrd. Euro einbrachte, verkraftbar. Will man den Bürgern keine Entlastung gewähren, könnte eine Anhebung der Einkommen- oder Umsatzsteuer den Einnahmeausfall kompensieren.

Wahrscheinlich ist der Wegfall der Grundsteuer zwar nicht, weil der Gesetzgeber erfahrungsgemäß an einmal eingeführten Steuern festhält und zudem darauf verweisen kann, dass die meisten europäischen Staaten eine Grundsteuer erheben.¹⁷ Unter Umständen wird der Grundsteuer aber dasselbe Schicksal beschieden sein wie einstmal der Vermögensteuer, sofern sich die politischen Akteure, insbesondere die Länder, nicht auf eine Neuregelung einigen können. Nach Ablauf der Frist, die das Bundesverfassungsgericht wohl setzen wird, würde die Grundsteuer ohne gesetzgeberisches Zutun entfallen.

4. Föderalisierung der Gesetzgebungshoheit?

Zu den vielschichtigen Problemen der Grundsteuerreform gehört auch die Frage, ob der Bund die Kompetenz für eine Novellierung des Bewertungsgesetzes (BewG) und des darauf aufsetzenden Grundsteuergesetzes (GrStG) besitzt. Zweifel sind angebracht, weil die Grundsteuer zwar nach Art. 105 Abs. 2 GG der konkurrierenden Gesetzgebung unterfällt, der Bund gemäß Art. 72 Abs. 2 GG aber nur zur Gesetzgebung befugt ist, soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse oder die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich machen.

Da Grundstücke im Unterschied zu Handelswaren einem erhöhten Steuerdruck nicht ausweichen können, droht eine bundesgesetzliche Neuregelung an der Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG zu scheitern. Die Ländermehrheit hat diese Gefahr erkannt und einen Vorschlag zur Änderung des Grundgesetzes vorgelegt, wonach der Bund durch Ergänzung des Art. 105 Abs. 2 GG die konkurrierende Gesetzgebung über die Grundsteuer erhalten soll.¹⁸ Die Absicht dieser Verfassungsänderung ist klar, das gewählte Mittel aber

16 Schneider, H.-K. und R. Vieregge (1969) *Die Grundsteuer in der Finanzreform*. Münster: Sonderdruck 47 des Instituts für Siedlungs- und Wohnungswesen, S. 94. Graf, G. (2016) Hat die Grundsteuer noch eine Zukunft? *ifo Schnelldienst* 69, S. 24-27.

17 Claus, K., D. Nehls und W. Scheffler (2016) *Grundsteuern in der Europäischen Union*. Berlin: Institut Finanzen und Steuern, Schrift 509.

18 Bundesratsdrucksache 514/16 vom 4. November 2016.

fraglich, da die Grundsteuer schon jetzt der konkurrierenden Gesetzgebung unterfällt und eine Klarstellung dieser Tatsache die Erforderlichkeitsklausel nicht auszuhebeln vermag.

Ökonomisch spricht nichts dagegen, dass Grundsteuergesetze künftig von den Ländern beschlossen werden. Diese Lösung würde Meinungsstreitigkeiten zwischen den Ländern über die Ausgestaltung der Grundsteuer beseitigen. Auf einem anderen Blatt steht freilich, dass mit der Föderalisierung der Gesetzgebungshoheit auch die unten erörterte Normierung der Grundsteueraufkommen entfallen würde. Damit käme es zu starken Umverteilungseffekten im Länderfinanzausgleich.

Wohl aus diesem Grund bevorzugt die Bundesratsmehrheit eine bundeseinheitliche Grundsteuer, schlägt aber zugleich vor, den Ländern durch Ergänzung des Art. 105 Abs. 2a GG die Bestimmung landeseigener Steuermesszahlen zu gestatten. Hiervor muss dringend gewarnt werden: Schon nach geltendem Recht werden die Einheitswerte mit sachlich differenzierten Steuermesszahlen multipliziert. Daraus ergeben sich Belastungsunterschiede von beträchtlichem Ausmaß: Zweifamilienhäuser erhalten im Vergleich zu Miet- und Eigentumswohnungen einen Steuerrabatt von 14 Prozent, Einfamilienhäuser sogar einen Nachlass bis zu 25 Prozent.¹⁹ Diese Belastungsunterschiede, die nirgends begründet werden, enthalten verfassungsrechtlichen Sprengstoff. Es wäre eine Ironie der Geschichte, wenn der Bund die Einheitswerte reformierte, um größtmögliche „Gerechtigkeit“ zu schaffen, und die Länder hernach so lange mit sachlich und regional differenzierten Steuermesszahlen jonglierten, bis das Ergebnis für ihre Zwecke des Länderfinanzausgleichs passt.²⁰ Aus Sicht der betroffenen Bürger würde eine solche Lösung willkürliche Belastungsunterschiede bedeuten und eine Klageflut heraufbeschwören, die am Ende zu nichts anderem führen könnte als zur erneuten Feststellung der Verfassungswidrigkeit.

5. Zum Kostenwertmodell

Mit einem Entwurf zur Änderung des Bewertungsgesetzes²¹ hat die Bundesratsmehrheit darüber hinaus vorgeschlagen, das geltende Einheitswertverfahren durch ein neuartiges Kostenwertverfahren zu ersetzen. Hiernach wird der Bodenwert durch Multiplikation der Grundstücksfläche mit dem Bodenrichtwert oder dem Wert vergleichbarer Flächen berechnet. Der Gebäudewert wird als Gebäudepauschalherstellungswert ermittelt, und zwar anhand der Parameter Baujahr, Gebäudeart und Bruttogrundfläche. Bodenwert und Gebäudewert bilden zusammengenommen den Kostenwert.

In einem ersten Schritt, der viele Jahre dauern und erheblichen Aufwand erfordern wird, will der Bundesrat zunächst die Kostenwerte der rund 35 Millionen zu bewertenden Grundstücke ermittelt wissen. Erst anschließend soll der Gesetzgeber das Grundsteuergesetz ändern und geeignete Steuermesszahlen beschließen. Die fiskalischen Folgen der Reform bleiben dabei verborgen und werden erst kommende Generationen von Finanzministern beschäftigen. Ob diese mit dem Kostenwertmodell einverstanden sein werden, steht darin, und darüber, wie lange die Umstellung dauern und was sie kosten soll, schweigt sich der

19 Gemäß § 15 GrStG beträgt die Steuermesszahl allgemein 3,5 Promille, jedoch 3,1 Promille für Zweifamilienhäuser sowie 2,6 Promille für Einfamilienhäuser mit einem Einheitswert bis zu 38.346,89 Euro.

20 Schäfer, T. (2016) Eine Frage der Gerechtigkeit! *ifo Schnelldienst* 69, S. 6-7.

21 Bundesratsdrucksache 515/16 vom 4. November 2016.

Entwurf aus. Das frühere Projekt „Fiskus“ der Finanzverwaltungen, das nach 13 Jahren und Milliardenkosten erfolglos eingestellt wurde, gemahnt zur Vorsicht.

Indem das Kostenwertmodell bei der Bodenkomponente an Bodenrichtwerte anknüpft, ergibt sich eine höhere Volatilität des Grundsteueraufkommens. Diese verletzt die Forderung nach einer stetigen Einnahmequelle und hat zwei Konsequenzen. Erstens wird die Finanzplanung für die Gemeinden schwieriger, zweitens sind langfristig aufgrund des bekannten „Sperrklinkeneffekts“ höhere Steuerbelastungen zu befürchten, wenn die Hebesätze bei sinkenden Bodenpreisen erhöht und im umgekehrten Fall nicht gesenkt werden.

In der Literatur ist das Kostenwertmodell auf einhellige Ablehnung gestoßen. Houben übt beißende Kritik an der Behauptung, der Kostenwert sei ein „wirklicher Wert“. Darüber hinaus moniert sie, der aufwendig ermittelte Kostenwert entspreche bei vor 1972 errichteten Gebäuden einer Flächensteuer und weise infolge der Anknüpfung an Baujahrintervalle willkürliche Sprünge auf.²² Steuersystematisch bedeutet der Kostenwert einen Rückschritt noch hinter das Sollertragskonzept des 19. und 20. Jahrhunderts. Er verfolgt laut Hey kein klares Bewertungsziel und birgt „erhebliche verfassungsrechtliche Risiken.“²³

6. Grundsteuer und Finanzausgleich

Gemäß § 8 Abs. 2 Finanzausgleichsgesetz (FAG) wird die Grundsteuerkraft eines Landes nicht durch das Istaufkommen dieser Steuer bestimmt, sondern durch ein nach folgendem Muster normiertes Aufkommen:

$$\text{Steuerkraftzahl(Land)} = \frac{\text{Grundbetrag(Land)} \times \text{Summe Istaufkommen}}{\text{Summe Grundbeträge}}.$$

Die Grundbeträge werden vom Statistischen Bundesamt als Quotienten aus Grundsteueraufkommen und Hebesätzen berechnet. Diese Normierung schafft Anreize für einen Steuerwettbewerb nach oben, da Mehreinnahmen durch Hebesatzerhöhungen im Finanzausgleich unberücksichtigt bleiben, während Hebesatzminderungen, die Einwohner und Unternehmen attrahieren, durch Ansatz höherer Grundbeträge bestraft werden. Der Mechanismus wirkt bei Stadtstaaten unmittelbar und bei Flächenländern mittelbar, soweit sie diese Anreize über den kommunalen Finanzausgleich an ihre Gemeinden weitergeben.

Tabelle 1 quantifiziert die Verzerrungen der Finanzkraft, die sich über Jahrzehnte als ungewollter Nebeneffekt der Normierung ergeben haben. So betrug im Rechnungsjahr 2016 das Grundsteueraufkommen Berlins 790 Mio. Euro, das normierte Aufkommen aber nur 453 Mio. Euro. Folglich blieben Einnahmen in Höhe von 337 Mio. Euro im Finanzausgleich unberücksichtigt. Ursache hierfür ist der über dem Bundesdurchschnitt liegende Hebesatz Berlins. Umgekehrt wurden 1.803 Mrd. Euro Grundsteuer, die bayerische Gemeinden einnahmen, wegen unterdurchschnittlicher Hebesätze mit 2.119 Mrd. Euro angesetzt.

22 Houben, H. (2017) Bewertung für grundsteuerliche Zwecke zwischen Wunsch und Wirklichkeit. *Steuer und Wirtschaft*, S. 186 und 188.

23 Hey, J. (2017) *Gutachten zur Verfassungsmäßigkeit der Reform der Bemessungsgrundlage der Grundsteuer und der Entwicklung der Grundsteuerhebesätze*. Köln: mimeo, S. 38.

Tabelle 1
Istaufkommen und normiertes Aufkommen der Grundsteuer (Mio. Euro 2016)²⁴

	Istaufkommen		Realsteuerkraft		Differenz
	Grundsteuer A	Grundsteuer B	Grundsteuer A	Grundsteuer B	Grundsteuer A+B
Baden-Württemberg	46	1.671	42	1.988	313
Bayern	84	1.718	80	2.039	316
Berlin	0	790	0	453	-337
Brandenburg	15	257	16	297	41
Bremen	0	199	0	134	-65
Hamburg	1	455	1	387	-67
Hessen	23	1.084	20	1.113	25
Mecklenburg-Vorpommern	17	172	17	191	20
Niedersachsen	68	1.316	64	1.436	116
Nordrhein-Westfalen	46	3.549	55	2.953	-588
Rheinland-Pfalz	19	549	20	643	95
Saarland	1	137	2	155	18
Sachsen	15	488	15	459	-29
Sachsen-Anhalt	24	228	24	259	32
Schleswig-Holstein	22	414	23	505	92
Thüringen	12	230	13	247	18

Offenbar profitieren neben den Stadtstaaten nur Nordrhein-Westfalen und Sachsen von der Normierung, während die übrigen 11 Länder höhere Ausgleichszahlungen leisten bzw. geringere Ausgleichszahlungen erhalten als bei sachgerechter Anknüpfung an Isteinkommen. Der Umstand, dass die Normierung nach einem Systemwechsel nicht fortgeführt werden kann, bildet ein eigenständiges und wichtiges Reformhindernis.

7. Ein konsensorientierter Vorschlag

Abschließend wird eine einigungsfähige und bundesweit aufkommensneutrale Grundsteuerreform skizziert, die folgenden Anforderungen genügt:

- Die neue Grundsteuer garantiert Aufkommensneutralität für jede einzelne Gemeinde und lässt das kommunale Hebesatzrecht unberührt.
- Ihre Bemessungsgrundlage wird in Anerkennung der Tatsache, dass die Grundsteuer nichts mit individueller Leistungsfähigkeit zu tun hat, wesentlich einfacher und rechtssicherer gestaltet.
- Die Auswechslung des Steuergegenstands macht die Reform verfassungsfest und bestimmt die Grundsteuer zu dem, was sie ist, nämlich eine stetige kommunale Einnahmequelle, die ortsansässige Mieter, Selbstnutzer und Unternehmen belastet.
- Schließlich kann die Reform so ausgestaltet werden, dass kein Land im Länderfinanzausgleich verliert.

Eine solche Lösung ist nicht mit isolierten Maßnahmen erreichbar, sondern erfordert Änderungen des Bewertungs-, Grundsteuer- und Finanzausgleichsgesetzes. Die Entscheider,

²⁴ Quelle: Statistisches Bundesamt, Zeitreihe 71231-0003, eigene Berechnungen. Die Realsteuerkraft wurde mittels der Grundbeiträge aus 2015 berechnet, wie in § 8 Abs. 2 FAG vorgesehen.

namentlich die Finanzminister der Länder, können die Änderungen im Rahmen eines Artikelgesetzes beschließen, nachdem sie alle finanziellen Auswirkungen geprüft haben. Dies unterscheidet den Vorschlag vom zu kurz greifenden Gesetzentwurf des Bundesrates, der die fiskalischen Konsequenzen im Dunkeln lässt. Das Artikelgesetz enthält drei Elemente:

A) Änderung des Bewertungsgesetzes: In diesem Punkt orientiert sich der Vorschlag an einem Reformpapier, das die Länder Baden-Württemberg, Bayern und Hessen bereits 2010 vorgestellt haben („Flächenmodell“)²⁵: Der Bodenwert eines Grundstücks ist das Produkt aus 2 Cent pro qm und der in qm gemessenen Grundstücksfläche. Bei bebauten Wohngrundstücken, Nicht-Wohngrundstücken und gemischt genutzten Grundstücken ist der Gebäudewert das Produkt aus 20 Cent pro qm und der in qm gemessenen Bruttogrundfläche aller oberirdischen Geschosse. Bodenwert und Gebäudewert ergeben zusammen den Grundsteuerwert. Das Niveau der Beträge 2 bzw. 20 Cent hat keine Bedeutung für den Vorschlag; ihr Verhältnis widerspiegelt typisierend die Relation von Boden- und Gebäudewerten. Der Grundsteuerwert eines 500 qm großen Grundstücks, das mit einem Bungalow mit 200 qm Bruttogrundfläche bebaut ist, beträgt demnach 50 Euro ($0,02 \times 500 + 0,2 \times 200$).

Als Bezugsmaß wird die Bruttogrundfläche verwendet, weil sie aufgrund äußerer Merkmale dem Amtlichen Liegenschaftskatasterinformationssystem (ALKIS) entnommen werden kann; Wohn- und Geschäftsräume müssen nicht betreten werden. Anders als im zitierten Ländervorschlag gibt es keine Differenzierung zwischen Wohnnutzung und betrieblicher Nutzung, weil diese an Wohn- und Nutzflächen ansetzen müsste, womit der Vereinfachungsvorteil zum Teil wieder verloren wäre.

B) Änderung des Grundsteuergesetzes: Die Grundsteuern A und B werden zusammengelegt; landwirtschaftliche Wohn- und Betriebsgrundstücke unterfallen den oben beschriebenen Bewertungsregeln. Für jedes Grundstück errechnet man die Steuer durch Multiplikation des Grundsteuerwerts mit dem örtlichen Hebesatz. Bei einem Hebesatz von 300 Prozent würde im vorigen Beispiel eine Grundsteuerbelastung von 150 Euro (3×50) jährlich resultieren. Aufgrund des Verzichts auf differenzierte Steuermesszahlen entfällt die Feststellung von Steuermessbeträgen durch zwischengeschalteten Verwaltungsakt. Da die Grundsteuer allein dem Zweck der Kommunalfinanzierung dient, können Erlassvorschriften und die meisten Steuerbefreiungen entfallen.

Das Grundsteueraufkommen einer Gemeinde ergibt sich nach bisherigem Recht, jeweils getrennt für die Grundsteuern A und B, als Produkt aus Hebesatz und Summe der Steuermessbeträge. Nach neuem Recht entspricht das Grundsteueraufkommen dem Produkt aus Hebesatz und Summe der Grundsteuerwerte. Zur Vermeidung interkommunaler Aufkommensverschiebungen ordnet das neue Grundsteuergesetz eine einmalige Umrechnung der Hebesätze zum Zeitpunkt seines Inkrafttretens gemäß folgender Formel an:

$$\text{Hebesatz(Gemeinde)} = \frac{\text{Istaufkommen Grundsteuer A und B (Gemeinde)}}{\text{Summe Grundsteuerwerte (Gemeinde)}}.$$

25 Arbeitsgruppe der Länder Baden-Württemberg, Bayern und Hessen (2010) Eckpunkte für eine vereinfachte Grundsteuer nach dem Äquivalenzprinzip. mimeo.

Die Umrechnung bedeutet keinen Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung, sondern sichert lediglich konstante Einnahmen. Jede Gemeinde behält das Recht, den neuen Hebesatz später in gewohnter Weise anzupassen.

C) Änderung des Finanzausgleichsgesetzes: Da die Reform das Grundsteueraufkommen jeder einzelnen Gemeinde unberührt lässt, bleiben auch die Istaufkommen je Land unverändert. Um die im vorigen Abschnitt beschriebenen Verteilungswirkungen der Normierung auszugleichen, werden in § 8 Abs. 2 FAG die die Grundsteuer betreffenden Passagen gestrichen und wird folgender § 8 Abs. 2a FAG eingefügt: „Die Steuerkraftzahlen der Grundsteuer ergeben sich jeweils durch Multiplikation des Istaufkommens mit einem Korrekturfaktor. Der Korrekturfaktor beträgt für Baden-Württemberg 1,182, für Bayern 1,175 ...“

Die Korrekturfaktoren entsprechen den Quotienten der Grundbeträge und Istaufkommen laut obiger Tabelle; sie werden auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens berechnet. Dieses Reformelement friert die überkommenen Verteilungswirkungen der Normierung ein und schafft die Normierung mit Wirkung für die Zukunft ab.

8. Fazit

Eine pragmatische Grundsteuerreform, die Mehrbelastungen der Bürger und Einnahmeausfälle der Gebietskörperschaften vermeidet, ist machbar, wenn man sich von der Zwangsvorstellung einer „gerechten Objektsteuer“ löst. Objektsteuern können nicht gerecht sein, und selbst eine jährliche Verkehrswertermittlung aller Grundstücke würde nichts an der Überforderung einer armen Witwe ändern, die bei steigenden Verkehrswerten aus ihrem Familienheim herausgedrängt wird. Der oben skizzierte Weg erübrigt milliardenteure schein genaue Bewertungen, die hernach durch politische Messzahlmanöver ausgehebelt werden und die Grundsteuer absehbar erneut in die Verfassungswidrigkeit laufen lassen.