

Zimmermann, Horst

Article

Grundsteuer: die Qual der Wahl

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Zimmermann, Horst (2019) : Grundsteuer: die Qual der Wahl, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Springer, Heidelberg, Vol. 99, Iss. 7, pp. 490-493,
<https://doi.org/10.1007/s10273-019-2479-8>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/213745>

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.

Horst Zimmermann

Grundsteuer: die Qual der Wahl

Durch die nun beschlossene Reform der Grundsteuer wird das völlig neue Element einer Länder-Öffnungsklausel eingeführt. Die Länder müssen entscheiden, ob sie den Vorschlag des Bundesfinanzministeriums oder eine der anderen Reformoptionen wählen. Deren Vor- und Nachteile werden damit sehr wichtig. Der Beitrag stellt vier relevante Modelle gegenüber und bewertet sie unter dem Aspekt einer „guten“ Gemeindesteuer.

Am 21.6.2019 hat das Kabinett die Reform der Grundsteuer auf den Weg gebracht.¹ Völlig neu in der Geschichte Deutschlands ist die Einführung einer Länder-Öffnungsklausel. Sie besagt, dass die Gesetzgebungshoheit für die Grundsteuer vom Bund auf die Länder übergeht, dass aber Hebesatzrecht und Ertragshoheit bei der Gemeinde verbleiben.² Grundsätzlich würde man sich eigentlich wünschen, dass die Gesetzgebungshoheit für eine wichtige Gemeindesteuer beim Bund liegt und die Gemeinden nur das Hebesatzrecht erhalten, weil beispielsweise ein Unternehmen mit Grundstücken in mehreren Bundesländern sonst mit verschiedenen Steuern konfrontiert wird. Bei der Grundsteuer ist das aber vielleicht nicht so wichtig, weil im Gegensatz zur Gewerbesteuer das Unternehmen nicht selbst irgendwie tätig werden muss, sondern nur unterschiedliche Grundsteuerbescheide erhält. Positiv an der Klausel ist sicherlich, dass auf diese Weise ein Element der Dezentralisierung durchgesetzt wird, denn die Länder können jetzt mehr entscheiden.

Für die Grundsteuerreform bedeutet die Klausel aber zugleich, dass die Länder sich jetzt entscheiden müssen und dass nunmehr wieder alle Varianten aus der Reform-

diskussion ins Spiel kommen, die man beim bisherigen Zusteuern auf das Modell des Bundesfinanzministeriums glaubte außer Acht lassen zu können. Daher werden jetzt in den Finanzministerien aller Bundesländer Überlegungen angestellt, ob man sich dem Bundesvorschlag anschließen oder eine eigene Variante realisieren soll. In der engeren Wahl standen in der bisherigen politischen Diskussion der Bundesvorschlag und die von Bayern favorisierte reine Flächensteuer. Diese beiden Varianten stellen auf einer gedachten Skala nach der Komplexität die Extrempunkte dar. Weil jetzt aber den Ländern im Prinzip alle Varianten offenstehen, gehören auf die Skala weitere Reformvorschläge. Um die Qual der Wahl besser zu veranschaulichen, werden im Folgenden vier realitätsnahe Vorschläge betrachtet:

1. das reine Flächenmodell,
2. das reine Bodenwertmodell,
3. ein Bodenwertmodell mit einfachem Gebäudeteil und
4. das Modell mit komplexerem Gebäudeteil wie im Entwurf des Bundesfinanzministeriums.

Die Wirkungen und die administrativen Kosten der zahlreichen Reformvorschläge sind häufig beschrieben worden, und ein guter neuerer Überblick findet sich bei Scheffler und Roith.³ Im Folgenden werden die Vor- und Nachteile speziell dieser vier Varianten miteinander verglichen, um eine Entscheidung zu erleichtern. Der Leitgedanke ist dabei, den Gemeinden eine gute Gemeindesteuer zu verschaffen.⁴

¹ Siehe dazu die Kommentare des Bundesfinanzministeriums und die Links zu den Gesetzentwürfen, in: Bundesministerium der Finanzen: Die neue Grundsteuer – Fragen und Antworten, 21.6.2019, <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/FAQ/2019-06-21-faq-die-neue-grundsteuer.html> (24.6.2019).

² Ebenda.

³ W. Scheffler, M. Roith: Leitlinien für eine Reform der Grundsteuer, IfSt-Schrift 526, Berlin 2018.

⁴ H. Zimmermann: Die Grundsteuer als geborene Gemeindesteuer, in: M. Hansmann (Hrsg.): Kommunalfinanzen in der Krise, Berlin 2011, S. 194–212.

Prof. Dr. Dr. h. c. Horst Zimmermann ist emeritierter Professor für öffentliche Finanzen an der Philipps-Universität Marburg und Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen.

Grundsteuermodell 1: das reine Flächenmodell

Dieses Modell sieht vor, die Grundstücksfläche, gleich ob bebaut oder unbebaut, mit einem gewissen absoluten Betrag je Quadratmeter zu besteuern. Das gilt für die hier im Vordergrund stehenden Wohngrundstücke, während gewerblich und landwirtschaftlich genutzte Grundstücke außer Betracht bleiben.⁵ Für die Gebäude wird die Gebäudefläche errechnet und ebenfalls besteuert.

In diesem Modell werden – bei unterstelltem unverändertem Aufkommen – im Vergleich zu den drei folgenden Modellen in jeder Stadt wertvolle Grundstücke entlastet und dementsprechend Grundstücke in ungünstiger Lage stärker belastet. Zwar geschah das auch unter der bisherigen Grundsteuer teilweise und war Anlass für das Monitum des Verfassungsgerichts. Hier hingegen geschieht das in systematischer Form und kommt den Eigentümern hochwertiger Wohnhäuser deutlich entgegen. Das Ergebnis wird in der einzelnen Stadt zu erheblichen Spannungen führen und überdies angemessene Steuersätze erschweren, weil der größere Teil der Wählerschaft negativ betroffen ist und das Gerechtigkeitsempfinden – zu Recht – bei diesem Modell ohnehin gestört ist. Zwar kann man durch unterschiedliche Zonenbildung in der Stadt und entsprechend gestaffelte Steuersätze diesen Konflikt etwas entschärfen, aber er bleibt grundsätzlich erhalten. Das liegt daran, dass keinerlei Wertkomponente vorgesehen ist.

Grundsteuermodell 2: das reine Bodenwertmodell

Die Einwände gegen das reine Flächenmodell werden stark reduziert, wenn bei der Flächenorientierung auf den Bodenwert übergegangen wird. Eine solche Orientierung am Bodenwert hat einen großen Vorteil unter räumlichen und zeitlichen Aspekten. Im Vergleich der Teilräume einer Gemeinde ist eine solche Steuer offensichtlich gerechter, weil sie die Wertverhältnisse berücksichtigt: Wer ein wertvolles Grundstück besitzt, zahlt entsprechend mehr. Auch unter allokativen Gesichtspunkten hat diese Orientierung am Bodenwert Vorteile. Die Grundsteuer dient der Bereitstellung öffentlicher Infrastruktur. In Abhängigkeit von der Lage profitieren Grundstückseigentümer unterschiedlich stark von dieser öffentlichen Infrastruktur, und potenzielle Käufer achten bei ihrer Standortsuche stark auf die örtliche Ausstattung mit lokalen öffentlichen Gütern.⁶ Zugleich ist auch über die Zeit gesehen diese Lösung sehr vorteilhaft. Bodenwerte ändern sich über die Zeit und lassen die Bemessungsgrundlage – anders als beim reinen

Flächenmodell – mit dem regionalen Wirtschaftswachstum mitwachsen, sodass das Grundsteueraufkommen relativ zu den anderen kommunalen Einnahmen nicht zurückfällt. Vor allem ändern sich die Bodenwerte unterschiedlich stark in verschiedenen Stadtteilen. Wenn sich ein Stadtteil gut entwickelt und der Wert der Grundstücke steigt, spiegelt sich dies in der Bemessungsgrundlage positiv wider, und das Umgekehrte gilt in ungünstigen Lagen. Mit einer Bodenwertsteuer wird damit vermieden, was die bisherige Grundsteuer als Hauptfehler aufwies: Nämlich, dass sie solche Änderungen in den Wertverhältnissen wegen der weit zurückliegenden letzten Neuordnung (1964 in den alten und 1936 in den neuen Bundesländern) nicht mehr abbilden konnte.

Ein besonderer Vorteil dieses Modells liegt in den geringen Verwaltungskosten. Beim einfachen Flächenmodell ist zwar die Fläche leicht ermittelbar, aber für die Erfassung der Gebäude und beispielsweise deren Wohnfläche ist das schon schwieriger. Bei der reinen Bodenwertsteuer kann man sich hingegen vorstellen, dass die Veranlagung relativ einfach vorgenommen werden kann: Wie beim reinen Flächenmodell wird die Quadratmeterzahl des jeweiligen Grundstücks mit dem Bodenrichtwert für das entsprechende Gebiet und dann nochmals mit dem gemeindlichen Hebesatz multipliziert und schon ist der Steuerbescheid rechnerisch fertig.

Abwägung zwischen Flächen- und Bodenwertmodell bei der Grundsteuer

An dieser Stelle wird eine Gegenüberstellung vom reinen Flächenmodell und reinen Bodenwertmodell vorgenommen, weil hier die wichtigste Weichenstellung vorliegt. Wenn statt des reinen Flächenmodells das reine Bodenwertmodell gewählt wird, ist im Vergleich der Gesamtheit der Modelle schon Vieles erreicht. Vorab ist zu konstatieren, dass das Bodenwertmodell auch einen positiven städtebaulichen Effekt aufweist: Es hilft Lücken zu schließen, weil das Halten eines unbebauten Grundstücks nunmehr recht teuer ist. Das soll auch die neue Grundsteuer C, auch Baulandsteuer genannt, bewirken, die den Gemeinden erlaubt, für baureife Grundstücke einen höheren Hebesatz festzulegen.⁷ Eine solche Steuer wurde bereits 1961 und 1962 erhoben,⁸ aber dann wieder abgeschafft.

Wichtiger ist aber das Folgende: Wenn ein Land trotz der zuvor erörterten Bedenken das reine Flächenmodell wählt, so ist zunächst die Frage zu stellen, warum es nicht die reine Bodenwertsteuer wählt, die doch deutlich nied-

⁵ Diese werden in allen Modellen einbezogen, aber etwas anders behandelt. Zur Berücksichtigung im Reformvorschlag siehe Bundesministerium der Finanzen, a. a. O.

⁶ Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Reform der Grundsteuer. Stellungnahme, Berlin 2011, S. 2.

⁷ Vgl. Bundesministerium der Finanzen, a. a. O., Abschnitt 7.

⁸ H. Zimmermann, T. Döring: Kommunal финанzen, 4. Aufl., Berlin 2019, S. 171.

rigere Verwaltungskosten aufweist und zudem zweifellos gerechter ist. Gegenüber dieser Alternative müssten dann die wahren Absichten offengelegt werden. Als eine Absicht ist geäußert worden, die Wohnkosten vor allem in den Ballungsgebieten nicht weiter zu erhöhen.⁹ Das aber ist das Interesse des Landes, das sich den Forderungen nach bezahlbaren Mieten in diesen Regionen ausgesetzt sieht. Wenn hingegen eine Großstadt die Wohnkosten nicht durch die neue Grundsteuer erhöhen möchte, kann sie dies selbst mit einem sehr niedrigen Steuersatz erreichen.

Hinter der Wahl der reinen Flächensteuer muss also noch eine andere Absicht stehen. Der Plan ist letztlich wohl nur dadurch zu erklären, dass den Gemeinden eine sehr niedrige Steuer „aufgezwungen“ werden soll. Wegen der offensichtlichen Ungerechtigkeiten ist politisch in einer Gemeinde nur ein niedriger Steuersatz durchsetzbar, und auch Erhöhungen sind entsprechend schwierig. Sind vielleicht eigenartige Verteilungswirkungen der Anlass? Eine niedrige Grundsteuer ist zwar für Bewohner benachteiligter Viertel fast keine Entlastung, da die Steuer in allen Modellen niedrig ausfällt. Hingegen wäre in bevorzugten Lagen die deutlich geringere Belastung im Vergleich zu einer reinen Bodenwertsteuer erheblich. Die Vorteile lägen also einseitig bei den Eigentümern wertvoller Grundstücke, die ein Interesse an einer niedrigen Steuer haben und versuchen werden, sie durch ihren Einfluss durchzusetzen.

Grundsteuermodell 3: Bodenwertmodell mit einfachem Gebäudeteil

Was spricht für die Einbeziehung des Gebäudeteils eines Grundstücks, die doch in jeder Version eine zusätzliche argumentative und verwaltungsseitige Erschwernis bedeutet? Dafür spricht zunächst wieder ein Gerechtigkeitsaspekt: Wer ein schlichtes Haus besitzt, sollte weniger zahlen als derjenige, der eine Villa sein Eigen nennt. Darüber hinaus betont der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesfinanzministerium, dass die Besteuerung des Gebäudeanteils erforderlich ist, um auch die Nutzung des Grundstücks durch Wohngebäude zu erfassen. Gemeint sind die Wirkungen der kommunalen öffentlichen Infrastruktur, die sich bei der Grundstücksnutzung fraglos wertsteigernd auswirken können. Zwar steigern diese Wirkungen auch den Wert des unbebauten Grundstücks, aber zur vollen Wirkung und damit zum ständigen Vorteil werden sie erst durch die Wohnnutzung. Die Vorteile etwa einer begehrten Wohngegend mit Einfamilienhäusern ergeben sich in erster Linie durch die Erreichbarkeit, also

die Anbindung an den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV), insbesondere an den Schienenverkehr. Sie liegen aber auch in großzügiger Straßenführung und Straßenausbau einschließlich Verkehrsberuhigung, ferner im Zugang zu öffentlicher Naherholung und Parks sowie im Zugang zu besseren Kindergärten und Schulen.¹⁰

Die Besteuerung des Gebäudeanteils ist dementsprechend notwendig, um die Vorteile der Nutzung durch die Haushalte verursachungsgerecht anzulasten. Die Besteuerung des Bodenwerts hilft hingegen, Interessengegensätze zu entschärfen, indem bei Grundstücken, die durch kommunale Investitionen eine Aufwertung erfahren, höhere Steuern fällig werden.

Technisch besteht die einfachste Lösung für die Einbeziehung der Wohngebäude darin, die Wohnfläche pro Quadratmeter einzubeziehen. Diese Werte müssten wie im Vorschlag des Bundesfinanzministeriums erhoben werden, was zusätzlichen, aber begrenzten Aufwand bedeutet. Eine Wertermittlung in differenzierterer Form wäre hingegen sicherlich aufwändiger und würde die Steuer nicht sehr stark verbessern, weil das Hauptelement des Bodenwertes bereits gesichert ist.

Grundsteuermodell 4: Bodenwertmodell mit komplexerem Gebäudeteil

Das Bodenwertmodell mit komplexerem Gebäudeteil des Bundesfinanzministeriums¹¹ stellt zweifellos das differenzierteste der vier Modelle dar, das zusätzliche Gesichtspunkte berücksichtigt. Man kann es als den Königsweg zur Grundsteuer als einer guten Gemeindesteuer bezeichnen. Der Weg ist naturgemäß etwas schwieriger zu beschreiten, wie der Blick auf die geplante Bemessungsgrundlage zeigt. Das Bundesfinanzministerium schreibt zur „Berechnung des Grundbesitzwertes: Wesentliche Faktoren sind der jeweilige Wert des Bodens (Bodenrichtwert) und die Höhe der statistisch ermittelten Nettokaltmiete, die unter anderem von der sogenannten Mietniveaustufe der jeweiligen Gemeinde abhängt (je höher die Mietniveaustufe, desto höher ist tendenziell die Miete in einer Gemeinde). Weitere Faktoren sind die Grundstücksfläche, Immobilienart und das Alter des Gebäudes. Die Einordnung der Gemeinden in Mietniveaustufen wird vom Bundesfinanzministerium auf Basis von Daten des Statistischen Bundesamtes über die Durchschnittsmieten in allen 16 Bundesländern erfolgen. In 15 von 16 Ländern sind die Einzelfaktoren über das sogenannte System BORIS

9 Siehe dazu die referierten Äußerungen in: M. Schäfers: Scholzische Grundsteuer wackelt, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 16. 2. 2019, S. 20.

10 Der Verfasser dankt Wolfram Richter für die Präzisierung.

11 Vgl. Bundesministerium der Finanzen, a. a. O., insbesondere auch die Gesetzestexte.

bereits einsehbar (z.B. für Nordrhein-Westfalen: BORIS NRW – Aktuelle Informationen zum Immobilienmarkt)¹².

Wenn ein Land dieses vom Bundesfinanzministerium empfohlene Modell wählt, hat es zugleich einen erheblichen Vorteil: Es muss keinen eigenen Gesetzentwurf entwickeln, denn hier hat das Bundesfinanzministerium sehr gut vorgearbeitet. Nur wer beispielsweise weniger Verwaltungsarbeit bei der Umsetzung anstrebt, würde das vorangegangene Modell wählen. In jedem Fall sollte das Land eine bewusste Entscheidung treffen.

Grundsteuer als gute Gemeindesteuer

Wenn man nunmehr die vier Modelle auf einer gedachten Skala der Qualität einer Grundsteuer als Gemeindesteuer abtragen möchte, so würde man ganz unten beginnend mit einem bisher nicht behandelten Fall anfangen, dem Wegfall der Grundsteuer durch Nichthandeln. So ist die Vermögensteuer entfallen, weil man sich nicht auf die vom Verfassungsgericht geforderte Reform verständigen konnte. Man wird nie wissen, in welchen Ländern mit diesem Gedanken gespielt wurde, der vor allem in einem Stadtstaat nahe liegt, wo eine Grundsteuerreform erhebliche Kosten verursacht und vielleicht im Länderfinanzausgleich Verluste hervorruft. Vorschläge zum Ersatz der Grundsteuer liegen ja schon vor.¹³

Ein ersatzloser Wegfall ist aber mit Blick auf das doch erhebliche Aufkommen unwahrscheinlich, sodass die hier diskutierten Modelle relevant sind. Von ihnen ist das reine Flächenmodell sicherlich unten anzusiedeln, weil es eine schlechte Gemeindesteuer darstellen würde. Mit der Wahl des reinen Bodenwertmodells erfolgt dann auf der Skala schon ein gehöriger Sprung nach oben. Darauf folgen mit deutlich kleineren Schritten die Modelle 3 und 4, die zusätzlich einen Gebäudeteil aufweisen.

Welche Lösung ein Land letztlich anstrebt, hängt davon ab, welche Elemente ihm wichtig sind. Sind es vorwiegend nur die Verwaltungskosten, so ist das Modell 2 am günstigsten, gefolgt von Modell 1. Falls also beispielsweise ein Stadtstaat am liebsten gar keine Grundsteuer erheben würde, so könnte er eine der ersten beiden Lösungen wählen und einen sehr niedrigen Steuersatz für seine „Gemeindesteuer“ ansetzen.

Wo aber Städte in Konkurrenz zueinander stehen, sieht es anders aus. Hier möchte eine Stadt vermutlich von ihrer Landesregierung eine mindestens einigermaßen ergiebige Grundsteuer erhalten, die sich vom Aufkommen her zudem auch im Zeitablauf fortentwickelt, wie dies Gewerbesteuer und Einkommensteueranteil tun. Das könnte schon eine reine Bodenwertsteuer bieten, die aber im Vergleich mit den beiden letzteren Lösungen doch weniger Aufkommen erzielen dürfte. Außerdem dürfte das Nebeneinander von Grundstücken mit zwar gleichem Bodenwert, aber unterschiedlich wertvollen Gebäuden für Diskussion in Presse und Parlament sorgen. Daher sind die letzten beiden Lösungen vermutlich besser geeignet, und ohnehin entsprechen sie den Kriterien für eine gute Gemeindesteuer¹⁴ mit Abstand am besten. Ob dann der Gebäudeteil sehr überschlägig oder deutlich genauer einbezogen wird, ist demgegenüber nicht so bedeutsam.

Hinzu kommt, dass eine schlechte und wenig ergiebige Grundsteuer, also insbesondere das reine Flächenmodell, im Gemeindehaushalt relativ abfällt. Das ist nicht zuletzt deshalb von Bedeutung, weil dann der Druck auf die Erhöhung der Gewerbesteuer bestehen bleibt, die mit Blick auf die sich vielleicht abschwächende Konjunktur ohnehin als zu hoch empfunden wird.¹⁵

¹² Bundesministerium der Finanzen, a. a. O., Abschnitt 6.

¹³ Als Beispiel sei angeführt: U. van Suntum, D. Schultewolter: Grundsteuer durch einen kommunalen Einkommensteuerzuschlag ersetzen, in: Wirtschaftsdienst, 98. Jg. (2018), H. 5, S. 353-356, <https://archiv.wirtschaftsdienst.eu/jahr/2018/5/grundsteuer-durch-einen-kommunalen-einkommensteuerzuschlag-ersetzen/> (24.6.2019).

¹⁴ Siehe hierzu H. Zimmermann, T. Döring, a. a. O., S. 148-160.

¹⁵ T. Büttner: Grundsteuer: Grundstückswert einbeziehen, in: Wirtschaftsdienst, 99. Jg. (2019), S. 304-305, <https://archiv.wirtschaftsdienst.eu/jahr/2019/5/grundsteuer-grundstueckswert-einbeziehen/> (24.6.2019).

Title: German Property Tax: The Burden of Choice

Abstract: The reform of the German property tax, which has now been agreed upon, introduces the brand new element of a state opening clause. German states must now decide whether to accept the proposal of the Federal Ministry of Finance or one of the other reform options. The advantages and disadvantages of these options, therefore, become very important. The article compares four relevant property tax models and assesses them from the point of view of a 'good' municipal tax.

JEL Classification: H23, H71, R38