



Dr. Diana Coulmas / Michael Lehmbruck

# Grundsteuerreform – Was kommt nach dem Praxistest?

**Mit den Ergebnissen des Difu-Praxistests liegen erstmals vergleichende Berechnungen der zu erwartenden Belastungsänderungen und Einschätzungen des voraussichtlich entstehenden Verwaltungsaufwandes der wichtigsten Modelle zur Reform der Grundsteuer<sup>1</sup> vor. Danach bewirkt eine ausschließliche Bemessung über Flächen erhebliche Verwerfungen der Steuerbelastungen und ist der Beitrag einer verbundenen Gebäude- und Bodenwertsteuer zu einer ausgewogenen Steuerbelastung geringer als erwartet. Der Nutzen der Bemessung über Gebäudewertpauschalen steht in keinem Verhältnis zum erforderlichen Erhebungsaufwand. Die Belastungsänderungen der reinen Bodenwertsteuer bleiben in akzeptablen Grenzen. Verbesserungsmöglichkeiten im Hinblick auf Baulandmobilisierung und Reduzierung des Siedlungsflächenverbrauchs ergeben sich bei einer kombinierten Bemessung über Bodenwert und Grundstücksfläche.**

## Anlässe der Reform

Die Grundsteuer ist eine der ältesten Formen der Besteuerung und war seit der Nachkriegszeit Gegenstand von Reformdiskussionen. Reformbedarf wurde dabei von Anfang an vor allem im Hinblick auf eine möglichst einfache Erfassung des Steuergegenstandes gesehen; in jüngster Zeit wurde daneben auch boden- und umweltpolitischen Zielen eine zunehmende Bedeutung beigemessen. Spätestens mit den Beschlüssen des Bundesverfassungsgerichts im Jahre 1995 zur Erbschaft- und Vermögensteuer ist die geltende Bemessungsgrundlage, der Einheitswert, auch für die Grundsteuer zweifelhaft geworden.

Der ursprünglich der Bemessung von drei verschiedenen Steuern dienende Einheitswert findet nach Aufhebung der Vermögensteuer nur noch für die Bemessung der Grundsteuer Verwendung. Die laufende Pflege der Einheitswerte ist aufwendig, etwa 4.000 Mitarbeiter der Landesfinanzbehörden sind damit beschäftigt. Die ursprünglich vorgesehenen Aktualisierungen der Datenbasis wurden in über 30 Jahren nicht realisiert. Der Aufwand wird mehrheitlich von den Beteiligten als zu hoch eingeschätzt. Das Verfahren der Steuerbemessung und -erhebung ist bisher zweistufig, Landesfinanzämter und kommunale Steu-

<sup>1</sup> Hierzu sowie im Folgenden s. Lehmbruck, Michael/Coulmas, Diana, Grundsteuerreform im Praxistest – Verwaltungsvereinfachung, Belastungsänderung, Baulandmobilisierung, Difu-Beiträge zur Stadtforschung Bd. 33, Berlin 2001.



erämter sind daran beteiligt. Von den Ländern wird eine vollständige Kommunalisierung angestrebt, Nutzen und Aufwand der Erhebung sollen in einer politischen Zuständigkeit liegen. Von kommunaler Seite wird die Notwendigkeit eines einfachen und auch von verwaltungsschwachen Gemeinden leistbaren Verfahrens betont, daneben werden aber auch weitere Anforderungen gestellt: Eine reformierte Grundsteuer soll einen Beitrag zur Mobilisierung von Bauland leisten.

## Vorschläge zur Reform der Grundsteuer

Nachdem der Rationalisierungsaspekt als Bemessungsgrundlage entfallen ist (Verwendung der Einheitswerte nur noch für Grundsteuer), haben auch die Finanzbehörden der Länder eigene Reformvorstellungen entwickelt. Festgehalten wurde an den Bemessungsgegenständen Gebäude und Grundstück. Unterschiedliche Ansätze ergaben sich aus der ausschließlichen Orientierung auf physikalisch messbare Größen (Flächen von Gebäude und Grundstück) und auf Werte (Gebäude- und Bodenwerte).

Überwiegend aus bodenpolitischer Sicht wurde eine Besteuerung über den reinen Bodenwert vorgeschlagen. Die Begründung reicht von der Auffassung, dieser Bemessung entspreche die Marktsituation weitestgehend und sei in diesem Sinne neutral bis zu der Erwartung zusätzlicher Anreize zur Bebauung ungenutzter oder untergenutzter baureifer Grundstücke.

Wenngleich von einer besseren Ausschöpfung vorhandener Baulandpotenziale bereits ein dämpfender Einfluss auf den Siedlungsflächenverbrauch ausgehen kann, so zeigt das Bodenwertgefälle vom Stadtkern zum Umland oder auch von innerstädtischen Grundstücken zu großflächigen Gewerbegrundstücken doch, dass der von einer reinen Bodenwertsteuer zur Steuerung der Siedlungsflächenentwicklung ausgehende Beitrag nur begrenzt ist. Vom Deutschen Institut für Urbanistik wurde daher bereits 1995 ein Zwei-Komponenten-Modell vorgeschlagen, das sowohl den Bodenwert als auch die mit einem festen Betrag bewertete Grundstücksfläche zur Bemessung der Grundsteuer heranzieht<sup>2</sup>.

## Weitergehende Vorschläge

Aus umweltpolitischer Sicht, insbesondere der Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ des 13. Deutschen Bundestages, wurden weitergehende fiskalische Instrumente vorgeschlagen, die einen wirksamen Beitrag zur Begrenzung des Siedlungsflächenverbrauchs leisten können. Einerseits wird mit der Flächennutzungssteuer das Ziel verbunden, Versiegelungszuwächse zu reduzieren und Anreize zur na-

<sup>2</sup> Dieter Apel, Dietrich Henckel u.a., Flächen sparen, Verkehr reduzieren. Möglichkeiten zur Steuerung der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung, Berlin 1995. Aktualisiert in: Dieter Apel u.a., Szenarien und Potentiale einer nachhaltig flächensparenden und landschaftsschonenden Siedlungsentwicklung, Berlin 2000.

turschonenden Nutzung von Freiflächen zu geben. Ihre Bemessung erfolgt über Steuerklassen, die mit dem Grad der Naturbeeinträchtigung zunehmen. Die Flächennutzungssteuer<sup>3</sup> könnte die bisherige Grundsteuer prinzipiell zwar ersetzen, sie würde jedoch eine sehr weitgehende Entfernung von der bestehenden Orientierung an Merkmalen der Bebauung und Bebaubarkeit bedeuten. Sie soll von ihrem Ansatz her den Gemeinden einen Ausgleich für entgangene Entwicklungschancen gewähren, die bei restriktiver Siedlungsflächenausweisung entstehen können. Ferner wird die Schaffung von handelbaren Flächenausweisungsrechten vorgeschlagen, die weiteres Siedlungsflächenwachstum in der Summe strikt begrenzen. Diese weitergehenden umweltpolitisch motivierten Vorschläge hatten bisher nur eher geringen Einfluss auf die allgemeine Reformdiskussion.

## Stand der Reformdiskussion

Die Grundsteuer gilt als „gute“ kommunale Steuer: Sie ist lokal gebunden und kaum konjunkturreegibel. Sie erbringt zwischen 10 und 20 Prozent der gemeindlichen Steuereinnahmen und trägt damit erheblich zur Stabilisierung der kommunalen Finanzen bei. Wegen vielfältiger Unterbewertungen ist sie gleichwohl nicht sonderlich ergiebig. Reformbedarf wird u.a. im Zusammenhang mit dem niedrigen Bewertungsniveau und den großen Bewertungsdisparitäten durch die Einheitsbewertung, dem Verwaltungsaufwand sowie unzureichenden oder fehlgerichteten Wirkungen auf den Bodenmarkt gesehen.

Auf Beschluss der Finanzministerkonferenz (FMK) vom 22.01.1998 wurde die länderoffene Arbeitsgruppe „Grundsteuer“ beauftragt, eine neue Bemessungsgrundlage zu entwickeln<sup>4</sup>. Diese hat im Wesentlichen zwei Modelle unterschieden, ein von Gebäude- und Bodenwerten unabhängiges Modell (Gesetzentwurf des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen, nachfolgend: Modell A) und ein an Werten orientiertes Modell<sup>5</sup> (AG „Grundsteuer“ der Finanzministerkonferenz, nachfolgend: Modell B). Im Ergebnis wurde mehrheitlich das letztere Modell mit einem kombinierten Ansatz aus Gebäude- und Bodenwerten der Finanzministerkonferenz zum Beschluss empfohlen. Es

<sup>3</sup> Kilian Bizer und Joachim Lang, Ansätze für ökonomische Anreize zum sparsamen und schonenden Umgang mit Bodenflächen, Berlin 2000.

<sup>4</sup> AG „Grundsteuer“ der Finanzministerkonferenz (FMK), Überlegungen zur Neuregelung der Grundsteuer, dort Kapitel III B vom 1.11.1997 (unveröffentlicht).

<sup>5</sup> Eine weitere Konkretisierung, insbesondere zur pauschalierten Bemessung der Gebäudewerte, wurde im Eckpunktepapier mit Stand vom 1.5.1999 vorgestellt. Darin wurde die Regelbewertung der Gebäude mit 2000 DM pro qm Wohn-/Nutzfläche ergänzt um eine Liste von Gebäudetypen mit geringeren Pauschalen. Aufgrund der Ergebnisse weiterer Verprobungen und der von den Vertretern Bayerns und Nordrhein-Westfalens in die länderoffene Arbeitsgruppe der FMK eingebrachten wohnungs- und bodenpolitischen Argumente wurden auf der Sitzung am 20.12.1999 der FMK-AG insbesondere die Mietwohnungsgrundstücke in die Liste mit reduzierten Gebäudepauschalen aufgenommen, um möglichen Überwälzungen einer erhöhten Grundsteuer auf Wohnungsmieter vorzubeugen. Zur Stärkung der bodenmobilisierenden Effekte der Grundsteuer wurde außerdem eine erhöhte Steuermesszahl für unbebaute baureife Grundstücke vorgesehen. Die Gemeinden sollen zur Umsetzung eigener Ziele und zur besseren Berücksichtigung örtlicher Gegebenheiten ein zoniertes Hebesatzrecht erhalten.



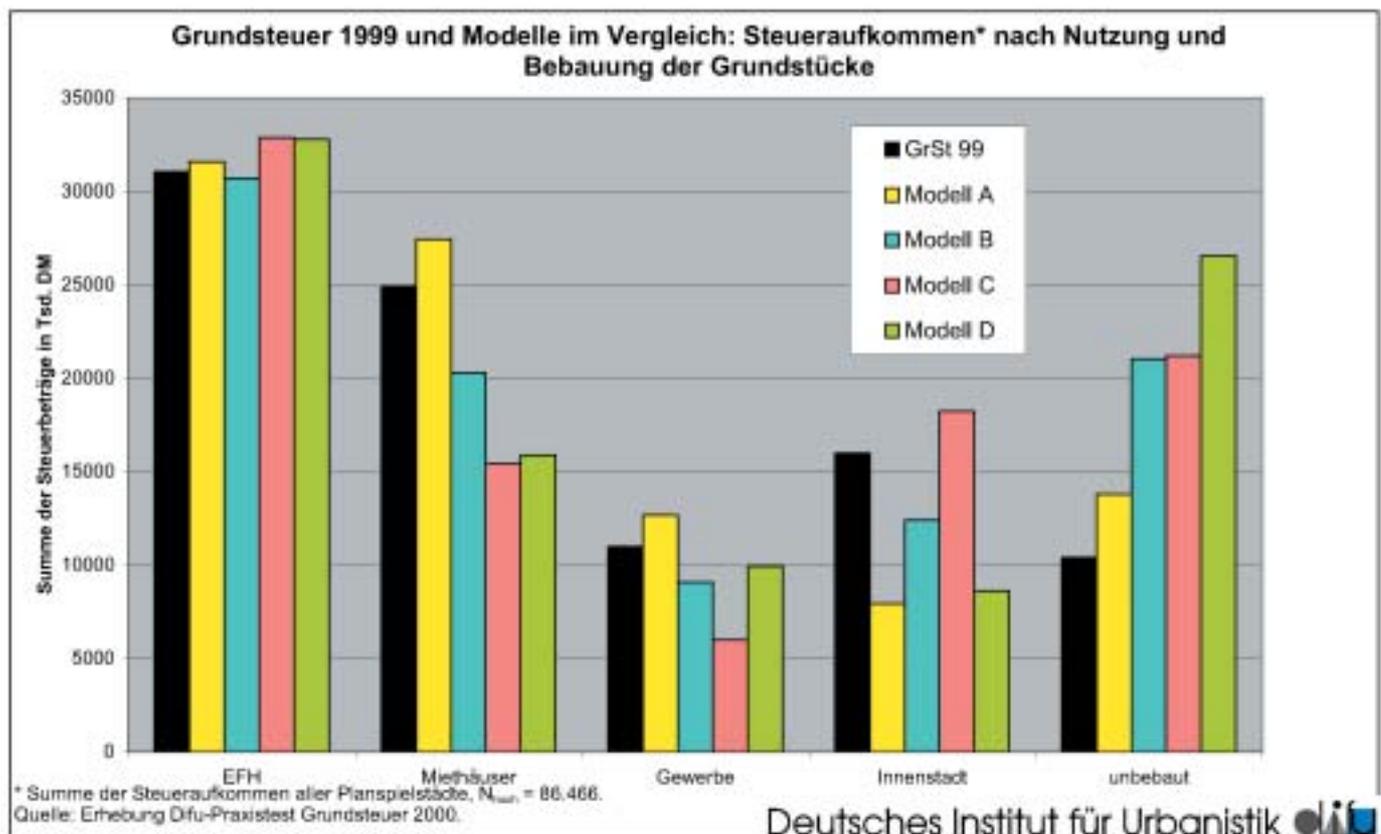
wurde von dieser ebenfalls mehrheitlich zustimmend zur Kenntnis genommen und dem Bundesfinanzminister zur Änderung des Grundsteuergesetzes empfohlen<sup>6</sup>. Von Seiten des Bundes wurde ein entsprechendes Gesetzgebungsverfahren jedoch nicht eröffnet. Damit ist eine Bundesratsinitiative der Länder zur Einleitung eines Verfahrens der Änderung des Grundsteuergesetzes erforderlich, wenn das gegenwärtige Gesetz entsprechend den Vorschlägen der FMK geändert werden soll. Mit Stand Juli 2001 ist im Bundesrat jedoch nur ein Antrag der Länder Bayern und Hessen<sup>7</sup> auf Rückholung der Gesetzgebungskompetenz für die Grundsteuer auf Landesebene eingebracht worden, um die Länderkompetenzen zu stärken, das Grundsteuerrecht besser an das Kommunal-, Kommunalabgaben- und Baurecht anzupassen und um regionale Interessen besser berücksichtigen zu können.

## Ergebnisse des Difu-Praxistests

Aufgabe des vom Deutschen Institut für Urbanistik im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen

durchgeführten Forschungsvorhabens war in dieser Situation, die aktuell diskutierten Reformmodelle einem Praxistest zu unterziehen<sup>8</sup>. Durch eine Verprobung vor Ort wurden in sieben Planspielgemeinden die steuerlichen Belastungsveränderungen berechnet und die Praktikabilität folgender Modelle getestet: Eine reine Flächensteuer (Bemessung nach Grundstücks- und Gebäudefläche, Modell A), eine kombinierte Bodenwert- und Gebäudewertsteuer (Modell B) sowie eine reine Bodenwertsteuer (Modell C). Zur vergleichenden Beurteilung der Wirkungen wurde außerdem eine kombinierte Bodenwert- und Grundstücksflächensteuer (Modell D) in den Praxistest einbezogen.

Die genannten Modelle sind im Wege des Praxistests insbesondere im Hinblick auf die wesentlichen Reformziele der administrativen Praktikabilität sowie möglicher bodenmobilisierender Effekte untersucht worden. Für die Beurteilung des Mobilisierungseffekts, aber auch der Akzeptanz der Modelle wurde zudem die entstehende steuerliche Belastungsveränderung als wesentlicher Indikator in die Untersuchung einbezogen<sup>9</sup>.

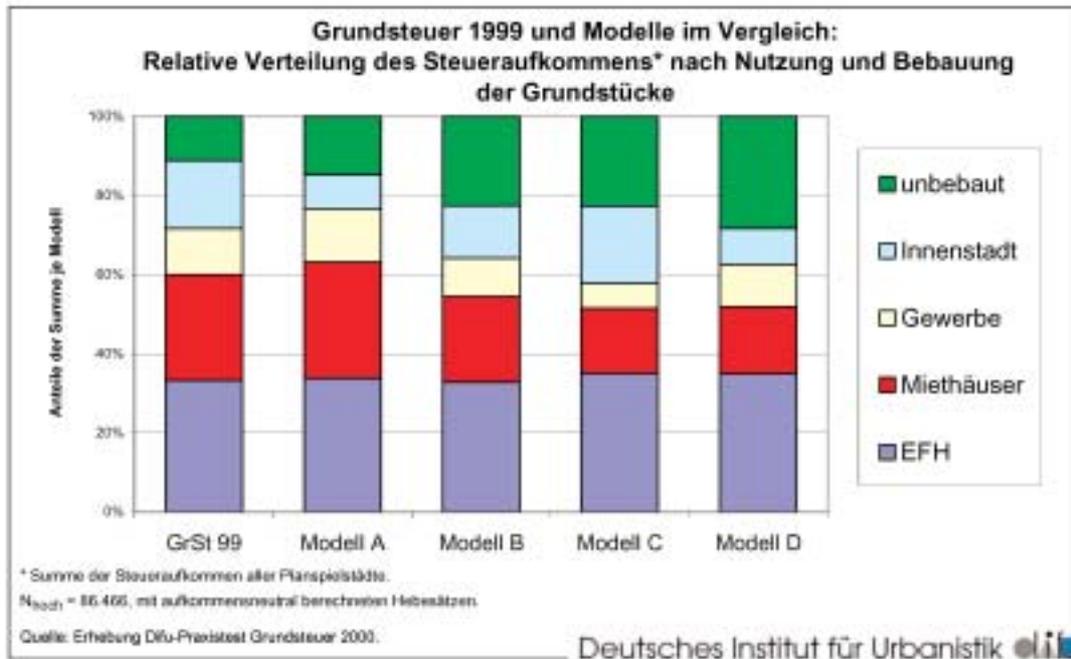


<sup>6</sup> Bericht der AG „Grundsteuer“ der Finanzministerkonferenz, Stand: 10.5.2000 (unveröffentlicht).

<sup>7</sup> Vgl. BR-Drucks. 306/01, Gesetzesantrag der Länder Bayern und Hessen, Entwurf eines Gesetzes zur Rückholung der Gesetzgebungskompetenz bei der Grundsteuer für die Länder.

<sup>8</sup> Die Ergebnisse des Forschungsvorhabens sind veröffentlicht in: Lehmbrock/Coulmas, Grundsteuerreform im Praxistest – Verwaltungsvereinfachung, Belastungsänderung, Baulandmobilisierung, in Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Bd. 33, Berlin 2001.

<sup>9</sup> Bemessungsformeln: Modell A: [Steuermesszahl für Grundstück (0,1 Euro/qm) x Grundstücksfläche (qm) + Steuermesszahl für Gebäude (0,05 Euro/qm) x Gebäudefläche (qm)] x Hebesatz (%); Modell B: [Bodenrichtwert (DM/qm x Grundstücksfläche x 70 %) + Gebäudewertpauschale (DM/qm Nutzfläche) x Wohn-/Nutzfläche (qm) x Alterswertminderung x Steuermesszahl] (0,0005 für bebaute und 0,001 für unbebaute Grundstücke) x Hebesatz (%); Modell C: [Bodenrichtwert (DM/qm Grundstücksfläche) x 80 % x Grundstücksfläche (qm) x Steuermesszahl (0,001)] x Hebesatz (%); Modell D: [Bodenrichtwert (DM/qm Grundstücksfläche) x 80 % x Grundstücksfläche (qm) x Steuermesszahl (0,0005) + Grundstücksfläche (qm) x Flächenfaktor (0,15)] x Hebesatz (%).



*Miethausgrundstücke*<sup>10</sup> werden – mit Ausnahme von Modell A – steuerlich entlastet. In Anbetracht der in Modell B enthaltenen besonderen begünstigenden Regeln für Miethäuser ist die im Saldo fast doppelt so große Entlastung von Miethäusern in den Modellen C und D bemerkenswert.

Auch bei *innerstädtischen Grundstücken* ergeben sich bei der Mehrzahl der Modelle im Saldo Steuerreduktionen. Bei Modell A sind diese ausschließlich

### Belastungsänderungen: „Gewinner und Verlierer“

Die Verprobung vor Ort hat im Hinblick auf die mit den getesteten Modellen jeweils einhergehenden Verlagerungen der Belastung durch die Grundsteuer zu folgenden Ergebnissen geführt.

*Unbebaute Grundstücke* weisen – modellübergreifend – die größten Steuerzunahmen auf. Dies gilt sowohl im Saldo der Steueraufkommen als auch für die Mehrheit der Einzelbeträge je Grundstück. Vor dem Hintergrund der erheblichen Verzerrungen der derzeitigen Einheitswerte ist dieses Ergebnis zu einem guten Teil jedoch Ausdruck der bisher praktizierten Unterbewertung. Sowohl das Steueraufkommen im Saldo als auch die Steuereinzelsbeträge nehmen bei den bodenwertorientierten Modellen B, C und D um mehr als das Doppelte zu. Die Zunahme bei Modell A ist vergleichsweise gering.

*Bebaute Grundstücke:* Ein- und Zweifamilienhausgrundstücke haben im Praxistest – ihrer großen Fallzahl entsprechend – einen hohen Anteil sowohl am gesamten Steueraufkommen der Grundsteuer 1999 als auch am Aufkommen der Modelle. Die Veränderungen sind jedoch vergleichsweise gering. In der Summe ergeben sich maximale Zu- und Abnahmen von fünf bis sechs Prozent (vgl. die vorstehende Abbildung, dort sind Ein- und Zweifamilienhausgrundstücke EFH genannt). Zweifellos sind diese geringen Belastungsänderungen der Akzeptanz beim Steuerpflichtigen förderlich, andererseits ist ein Beitrag zur Nachverdichtung flächenextensiver Einfamilienhausbebauungen somit nicht sehr wahrscheinlich.

auf die Innenstadt begrenzt. Zuwächse des gesamten Steueraufkommens treten nur bei Modell C auf. Die in den Modellen B und D neben der Bodenwertkomponente enthaltenen zusätzlichen Bemessungselemente führen zu erheblichen Entlastungen; dabei bewirkt die Flächenkomponente des Modells D einen im Saldo mehr als doppelt so großen Reduktionsbetrag.

*Gewerbegrundstücke* werden bei den Modellen B, C und D im Saldo entlastet. Besonders groß ist die Reduktion bei dem reinen Bodenwertmodell C. Offensichtlich hat die Flächenkomponente bei Gewerbegrundstücken eher Steuerzunahmen und die Bodenwertkomponente eher Steuerreduktionen zur Folge. Soll einer steuerlichen Entlastung flächenextensiver Gewerbegrundstücke entgegengewirkt werden, kann von dem in Modell C zusätzlich vorgesehenen zonierte Hebesatzrecht Gebrauch gemacht werden.

### Verwaltungsvereinfachung

Forderungen nach Verwaltungsvereinfachung und einem „schlanken Staat“ haben Konjunktur. In Steuerangelegenheiten kommt diesem Aspekt besondere Bedeutung zu. Eine einfache Handhabbarkeit würde auch eine mögliche Kompetenzverlagerung der bisher durch die staatlichen Finanzämter bewältigten Bewertungsaufgaben in kommunale Zuständigkeit begünstigen.

Im Rahmen des Praxistests wurde festgestellt, dass die in den Modellen jeweils enthaltenen, sich teilweise überlagernden Bemessungskomponenten in sehr unterschiedlichem Maße Verwaltungsaufwand verursachen.

Die Annahme, dass die bei den Modellen A und B als Bemessungskomponente dienende Gebäudefläche – wegen der Verwendbarkeit ohnehin vorhandener oder leicht zu erfassender Daten – einen Beitrag zur Verwaltungsvereinfachung leistet,

<sup>10</sup> Im Modell B wird die besondere Gebäudewertpauschale für alle Gebäude mit mehr als zwei Wohnungen gewährt. Daraus folgt eine weit über den eigentlichen Bestand der Mietwohnungen hinausgehende, das heißt zum Teil auch unbeabsichtigte, nicht den sozialpolitischen Zielsetzungen folgende steuerliche Entlastung.



ließ sich nicht bestätigen. Tatsächlich hat sich herausgestellt, dass die Ermittlung der Wohn-/Nutzfläche in der Praxis erhebliche Probleme bereitet.

Im Gegensatz hierzu wird der im Rahmen aller Modelle erforderliche Zugriff auf Grundstücksflächendaten sowie ihre Aktualisierung von den Planspielern weitestgehend als problemlos eingeschätzt. Katastergenaue Größenangaben für die der Grundsteuer B unterliegenden Grundstücke liegen ganz überwiegend vor. Lediglich in Einzelfällen oder bezogen auf besondere Flächen scheinen hier Defizite vorhanden zu sein.

Die Verfügbarkeit von Daten zur Gebäudeflächenbewertung wird von den Planspielern ebenso wie die Möglichkeiten zu ihrer Aktualisierung als außerordentlich kritisch dargestellt. Unter Aufwands Gesichtspunkten besonders kritisch erscheint den Planspielern die im Modell B vorgesehene Gebäudewertpauschale und hier vor allem die abweichende Bewertung bestimmter Gebäudearten anhand einer Ausnahmeliste mit reduzierten Pauschalen. Skeptisch wird zudem die besondere Bewertung von Mietwohngrundstücken betrachtet, denen aus sozialpolitischen Erwägungen eine reduzierte Gebäudewertpauschale zugestanden werden soll: Mietwohngrundstücke können nach den Bemessungsgrundlagen des Modells B faktisch nicht von anderen Wohngrundstücken unterschieden werden.

Schließlich stößt die aus Gründen der Steuergerechtigkeit in Modell B vorgesehene Alterswertminderung auf deutliche Kritik bis vollständige Ablehnung. Hierzu wird auf Probleme durch fehlende Daten zur Baualterbestimmung sowie systemwidrige Er-

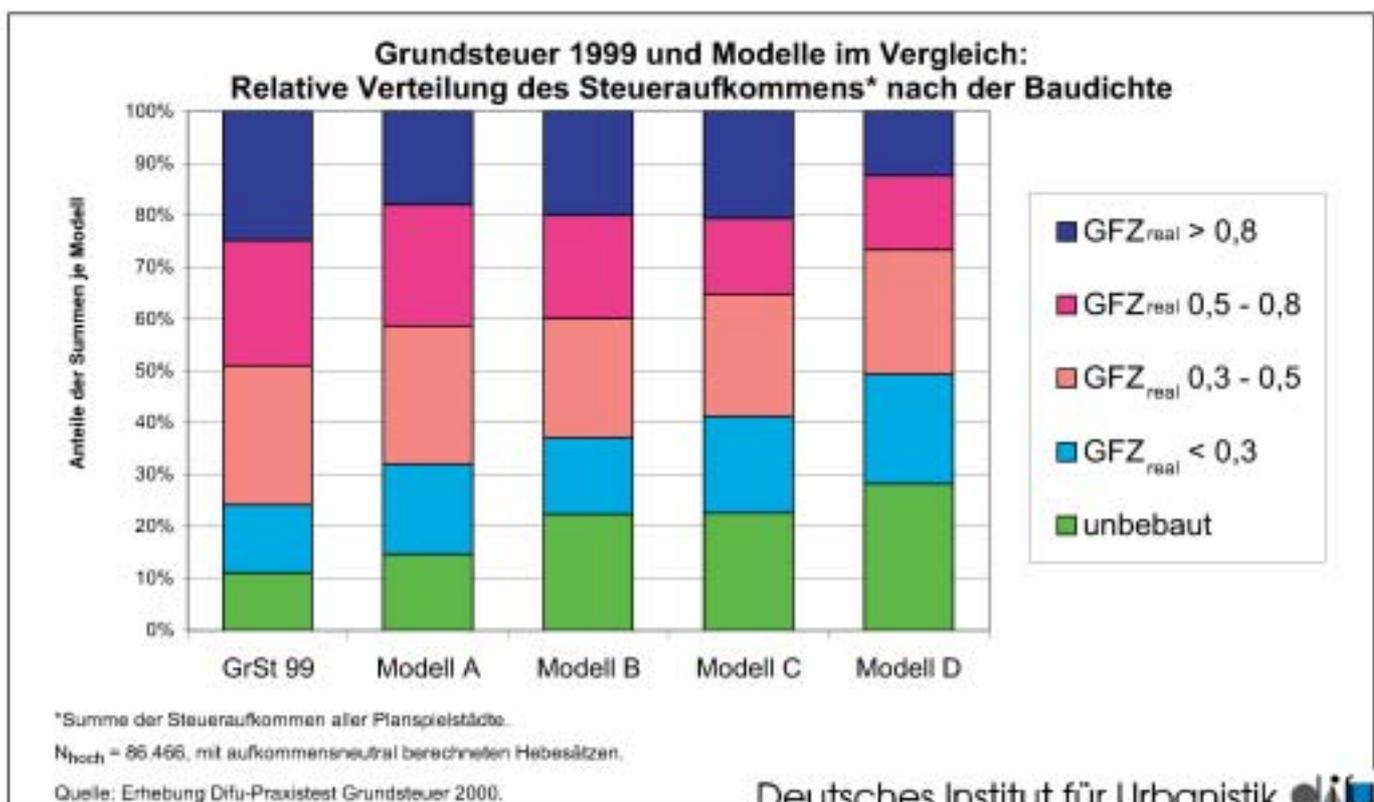
gebnisse infolge fehlender Berücksichtigung werterhaltender Maßnahmen aufmerksam gemacht.

Die für die Praktikabilität der Modelle B und C wichtige Frage der Verfügbarkeit und Handhabbarkeit von Bodenrichtwerten als Bemessungsgrundlage wurde dagegen insgesamt positiv beurteilt. Gewisser Nachbesserungsbedarf für die neuen steuerlichen Zwecke wird bei der Abgrenzung und Homogenisierung von Richtwertzonen in Innenstadtlagen mit stark schwankenden Wertverhältnissen gesehen. Insgesamt erscheint den Planspielern der durch Nachverdichtung der Werte in problematischen Gebieten und die genaue Abgrenzung oder Homogenisierung der Richtwertzonen entstehende Aufwand jedoch mit vertretbaren Mitteln leistbar.

Unter dem Gesichtspunkt des Reformziels „Verwaltungsvereinfachung“ ergibt sich eine klare Rangfolge der Modelle: Modell C verursacht in der Anwendungspraxis eindeutig den geringsten Aufwand; dies gilt in Übertragung auch für das Modell D, das keine über das Modell C hinausgehenden Bemessungsanforderungen hat. Modell A ist im Vergleich hierzu wegen der erforderlichen Gebäudeflächenermittlung aufwendiger. Das Verbundmodell B ist eindeutig als das bei weitem komplizierteste Verfahren aus dem Praxistest hervorgegangen.

### Mobilisierungseffekte

Eine erfolgreiche Innenentwicklung der Städte kann nicht auf die Mobilisierung un bebauten Landes begrenzt bleiben, sondern sollte aus stadtentwicklungspolitischen Gründen auch eine Nachverdichtung gering bebauter Grundstücke zum Ziel haben. Diesem Anspruch entsprechen die im Rahmen der Grundsteuer





erreform formulierten und in Modellen umgesetzten Instrumente nur begrenzt, denn sie wirken sich vornehmlich bei unbebauten Grundstücken aus. Immerhin würde im Gegensatz zur gegenwärtigen Grundsteuerregelung insbesondere bei den bodenwertorientierten Modellen das „Horten“ unbebauter Grundstücke nicht mehr honoriert, sondern das Halten ungenutzten Baulandes verteuert.

Nach der Verprobung der getesteten Modelle ist bei aufkommensneutraler Steuergestaltung die Belastungsänderung *unbebauter Grundstücke* in der Mehrzahl der untersuchten Fälle allerdings nicht ausreichend, um bodenmobilisierende Effekte erwarten zu können. Bei den Modellen C und D wurden bei fünf Prozent der unbebauten Grundstücke sowohl nach dem absoluten Betrag (mindestens 1 000 DM Steuerzuwachs) als auch nach den prozentualen Zuwächsen (mehr als 100 Prozentpunkte) fühlbare Steuererhöhungen festgestellt. Bezogen auf diese Fälle sind Mobilisierungseffekte prinzipiell denkbar. Bei den übrigen unbebauten Grundstücken können auch hohe Zuwachsraten im Einzelfall nicht als Auslöser für potenzielle Mobilisierungseffekte gewertet werden, da sie im Regelfall auf sehr niedrigen Ausgangswerten basieren.

Bei *schwach bebauten Grundstücken* konnten Steuerzunahmen im Wesentlichen nur bei geringer Baudichte (bis zu einer realisierten Geschossflächenzahl von 0,3) festgestellt werden. Bei den Modellen C und D wurden bei acht bis zehn Prozent der gering bebauten Grundstücke ebenfalls spürbare Steuerzuwächse mit potenziellen Mobilisierungswirkungen verzeichnet. Abgesehen von diesen Fällen sind bei allen anderen bebauten Grundstücken Mobilisierungseffekte kaum zu erwarten.

Vor dem Hintergrund mithin insgesamt gering eingeschätzter Bodenmobilisierungspotenziale bei einer aufkommensneutral gehaltenen Grundsteuerreform kann dem – in einigen Modellen bereits enthaltenen – zonierten Hebesatzrecht größere Bedeutung zukommen.

## Bewertung der Modelle und Ausblick

Im Hinblick auf die wesentlichen Reformziele der administrativen Praktikabilität sowie möglicher Mobilisierungseffekte kann nach den Ergebnissen des Planspiels Folgendes festgestellt werden: Während die Aspekte der Verwaltungsvereinfachung sowie die Ausgestaltung der Grundsteuer auch als Instrument der Bodenmobilisierung prinzipiell unstrittig sind, erscheint fragwürdig, ob sich diese Ziele auf lange Sicht aufkommensneutral und mit möglichst geringen Belastungsänderungen erreichen lassen.

Nachdem die Einheitswerte bereits seit langer Zeit als eine nicht den aktuellen Wertverhältnissen entsprechende und ungerechte Bemessungsgrundlage erkannt worden sind, können sie kaum als Referenzmaßstab zur Beurteilung der Reformmodelle herangezogen werden. In seinen Beschlüssen zur Erbschaft- und Vermögensteuer hat das Bundesverfassungsgericht – neben Wertverzerrungen innerhalb des Grundbesitzes – ausdrücklich

auch auf die Unterbesteuerung von Grund und Boden im Vergleich zu anderen Wirtschaftsgütern hingewiesen. Daraus folgt im Grundsatz die Notwendigkeit einer deutlichen Erhöhung der Grundsteuer. Aus diesem Blickwinkel kann die aufkommensneutrale Gestaltung der Grundsteuer nur ein vorübergehendes Anliegen sein.

Die auf einzelne Grundstückstypen und Betroffenengruppen bezogenen Belastungsveränderungen müssen daher unter zwei Gesichtspunkten betrachtet werden: der im Einzelfall bestehenden Unterbesteuerung und der Bodenmobilisierung. Aufkommensneutralität bedeutet also nicht, dass die Grundsteuer nicht langfristig erhöht werden kann. Vielmehr sollte in einer längeren zeitlichen Perspektive die Reform der Grundsteuer in eine allgemeine Reform der kommunalen Steuern und in die ökologische Steuerreform eingebettet werden.

Vor diesem Hintergrund sind die getesteten Modelle wie folgt zu bewerten: Zu empfehlen sind unter dem Aspekt der *Verwaltungsvereinfachung* die Modelle C und D. Dagegen bewirkt Modell B vor allem durch die komplizierte Gebäudewertermittlung einen unverhältnismäßig hohen Verwaltungsaufwand. Auch die nach Modell A erforderliche Ermittlung der Wohn-/ Nutzflächen verursacht einen beachtlichen Aufwand.

Unter dem Aspekt *bodenmobilisierender Wirkungen* sind die errechneten Steuermehrbelastungen bei der überwiegenden Zahl der Fälle – modellübergreifend – als bei weitem nicht ausreichend zu betrachten. Selbst bei prozentual großen Zunahmen muss im Regelfall davon ausgegangen werden, dass keine Steuerbeträge erreicht werden, die zu der gewünschten Verhaltensänderung der Grundeigentümer und potenziellen Bauherren führen.

Werden höhere Hebesätze oder Steuermessbeträge zugrunde gelegt, ist die relative Struktur der Belastungsänderungen bezogen auf Mobilisierungseffekte von besonderem Interesse. Für die sich daraus ergebende Notwendigkeit einer Weiterentwicklung und Feinjustierung der bodenwertorientierten Modelle kann eine zusätzliche flächenorientierte Bemessungskomponente einen guten Ansatz bieten.

## Ergebnisse der Fachtagung „Grundsteuerreform – Was kommt nach dem Praxistest?“ am 17. September in Berlin

Durchgeführt wurde diese eintägige Veranstaltung vom Deutschen Institut für Urbanistik (Difu) und vom Deutschen Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V. Insgesamt 140 Vertreter von Finanzämtern, Kämmereien, Bau- und Wohnungswirtschaft, Liegenschaftsämtern, Vermessungswesen, Gutachterausschüssen und Fachverbänden, Parteien und politischen Vereinigungen nahmen teil. Das Difu und die am Planspiel beteiligten Gemeinden stellten die Praxistest-Ergebnisse vor. Eine erste Bewertung und Einschätzung dieser Ergeb-



nisse erfolgte gewissermaßen aus Modellsicht durch die „Promotoren“ der Modelle und aus Sicht der Betroffenen durch Vertreter der kommunalen Spitzenverbände und der Wohnungswirtschaft sowie durch einen Vertreter der Industrie- und Handelskammer Berlin für die gewerbliche Wirtschaft.

Das Votum der am Praxistest beteiligten Gemeinden bestätigte die oben dargestellte Ergebniszusammenfassung des Difu weitgehend. Sowohl unter dem Aspekt der zu erwartenden Belastungsverschiebungen als auch eines einfachen Verwaltungsverfahrens wurde das Modell C dem Modell B vorgezogen. Insbesondere die mit der in Modell B vorgesehenen Gebäudewertermittlung verbundenen Anforderungen erforderten nach Einschätzung der am Praxistest beteiligten Gemeinden einen ungerechtfertigten Aufwand. Eine Verlagerung dieses Aufwandes auf den Steuerpflichtigen durch eine Selbstveranlagung wurde überwiegend als nicht sachdienlich betrachtet, da die im Modell B vorgesehenen Abgrenzungskriterien verschiedener Gebäudearten unklar und der Aufwand der Nachkontrolle dementsprechend als zu hoch einzuschätzen sei. Die Anwendung von Bodenrichtwerten wurde demgegenüber zwar nicht als gänzlich unproblematisch, im Ergebnis aber als durchaus beherrschbar und mit vertretbarem Aufwand durchführbar von den Praxistestgemeinden eingeschätzt.

Die Berechnungsergebnisse des Difu zu den zu erwartenden Belastungsänderungen wurden durch die Einschätzungen der am Praxistest beteiligten Gemeinden ebenfalls bestätigt. Dies bezieht sich aus Sicht der Städte Münster und Offenburg insbesondere auf die Entlastung von Gewerbeflächen außerhalb der Innenstadt, die Entlastung von Mietgebäuden und die deutliche Mehrbelastung der Innenstadtgrundstücke in Modell C.

Zur Änderung des bisher zweistufigen Verfahrens wurde darauf hingewiesen, dass die Ermittlung der Bemessungsgrundlagen durch die Finanzämter aus verschiedenen Gründen häufig nicht zeitnah und teilweise kaum nachvollziehbar erfolge und den Kommunen dadurch in der Höhe unbekannt, aber zweifellos nicht unerhebliche Einnahmeverluste entstehen.

Von den „Promotoren“ der Modelle wurden die durch den Praxistest kritisch bewerteten Bemessungselemente, insbesondere die Gebäudekomponente in den Modellen A und B, und die damit verbundenen Aufwände der Erhebung verteidigt und die Machbarkeit des Verwaltungsvollzugs u.a. mit der Möglichkeit der Selbsteinschätzung durch den Steuerpflichtigen begründet.

Zum Modell C wurde hervorgehoben, dass nur der Bodenwert geeignet sei, die Einschätzung des Marktes wiederzugeben und dabei die bestehenden Nutzungsmöglichkeiten der Grundstücke angemessen zu berücksichtigen. Öffentliche Investitionen erhöhten nur den Wert des Bodens, nicht der Gebäude. Da das ökonomische Äquivalent der öffentlichen Planungs- und Infrastrukturleistungen sich in der Steigerung der Bodenwerte niederschläge, müsse eine Belastung der Grundeigentümer hier ansetzen. Ferner wurde darauf hingewiesen, dass die Vorhaltekosten der Gemeinden für bebaute und baureife Grundstücke an

der möglichen maximalen Bebauung orientiert seien. Eine im Einzelfall geringere Bebauung würde nicht zu geringeren Kosten – beispielsweise der sozialen Infrastruktur – führen. Deswegen sei der reine Bodenwert die bessere Bemessungsgrundlage und eine zusätzliche Gebäudekomponente entbehrlich.

Das Zweikomponentenmodell D (Bodenwert plus Grundstücksfläche [mit einem festen Betrag bewertet]) wurde von Vertretern des Difu erläutert. Bezogen auf die seitens des Difu geäußerte Erwartung einer ausgleichenden Wirkung dieses Modells auf das Stadtumlandgefälle der Grundstückspreise wurde in der Diskussion kritisch angemerkt, die Hebesatzautonomie räume den Umlandgemeinden genügend Spielraum zum Gegensteuern ein. Insoweit wurde darauf hingewiesen, dass neben der Hebesatzautonomie vor allem die Planungshoheit den Kommunen vielfältige Möglichkeiten zum Ausgleich ungewollter Effekte eröffne, die zudem durch das in allen Modellen in unterschiedlicher Form vorgesehene zonierte Hebesatzrecht noch verstärkt würden. Von einer Reform der Grundsteuer könne daher nur eine Änderung des Regelfalles erwartet werden. Es könne jedoch nicht damit gerechnet werden, dass die Mehrzahl der Umlandgemeinden durch Senkung des allgemeinen Hebesatzes auf einen erheblichen Teil ihrer Grundsteuereinnahmen verzichteten, um einer Teilgruppe (Einfamilienhausbesitzer mit großem Grundstück) Vorteile zu gewähren.

Das für viele Teilnehmer zu Beginn der Tagung noch unbekannt und in seiner Wirkungsweise nur schwer nachvollziehbare Modell D wurde im Ergebnis doch als eine insbesondere unter dem Aspekt der Steuerung des Siedlungsflächenverbrauchs diskussionswürdige Variante anerkannt.

## Fazit

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die Belastungsänderungen der untersuchten Modelle in Teilen weniger weit auseinander liegen als ursprünglich vermutet. Insbesondere haben die Ergebnisse des reinen Bodenwertmodells in Bezug auf den Wohnungsbau überrascht. Es besteht Nachbesserungsbedarf beim Verwaltungsverfahren und einfachen Verfahren zur Ermittlung der zur Bemessung erforderlichen Daten. Die Mobilisierung von Bauland und Anreize zum Flächensparen sind bei dauerhaft aufkommensneutraler Gestaltung der Grundsteuer bei allen getesteten Modellen als unzureichend einzuschätzen. Die durch die Untätigkeit des Gesetzgebers entstandene Denkpause sollte von allen Beteiligten konstruktiv für den weiteren Reformprozess genutzt werden.

**Dipl.-Ing. Michael Lehmbrock**, Projektleiter und wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutschen Institut für Urbanistik, Projektleiter des Forschungsvorhabens Praxistest „Grundsteuerreform“

**Dr. Diana Coulmas**, Wissenschaftliche Referentin, vhw Bundesgeschäftsstelle Berlin, Bearbeitung des Forschungsvorhabens Praxistest „Grundsteuerreform“ des Deutschen Instituts für Urbanistik