

Stand: 25. Mai 2018

**Steuerrechtliche Position des  
ZIA Zentraler Immobilien Ausschuss e.V.  
zur *Grundsteuerreform***

## Grundsteuerreform

Die steuerliche Belastung von Grund und Boden trifft das Herz der Wirtschaftlichkeit von Immobilieninvestitionen. Im Jahr 2016 sicherte die Grundsteuer den Kommunen ein jährliches Aufkommen von mehr als 13 Milliarden Euro. Die Finanzminister der Länder haben Anfang Juni 2016 bei ihrer Jahreskonferenz – gegen die Stimmen von Hamburg und Bayern – beschlossen, eine umfassende Reform der Grundsteuer auf den Weg zu bringen.

Im Vorfeld dieser Reform hatten die Finanzminister der Länder eine länderoffene Arbeitsgruppe eingesetzt, die verschiedene Reformansätze entwickeln bzw. bestehende Ansätze überarbeiten sollte. Nach einem ersten Bericht der Arbeitsgruppe waren drei Modelle in der Diskussion. Hierbei handelte es sich um das sog. Modell der Nordländer (verkehrswertorientierter Ansatz), das Modell der Südländer (Flächen von Grundstück und Gebäude) sowie das Thüringer Modell, das als gebäudewertunabhängiges Kombinationsmodell einen Kompromiss aus beiden Modellen bildet. Hierbei wird der Bodenwert nach Verkehrswerten angesetzt und die Gebäude werden pauschal mittels Äquivalenzziffern nach Gebäudegröße und Nutzungsart erfasst. Eine Verprobung der drei Modelle – ohne eine Beteiligung der Wirtschaft – hat inoffiziell ergeben, dass kein Modell ohne weiteres einsetzbar ist. Daraufhin hat eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe im Dezember 2014 die vorgenannten Modelle verworfen und sich auf ein sogenanntes Konsensmodell geeinigt, das teilweise auch als „Gesamtmodell“ bezeichnet wurde.

Am 23. September 2016 haben Hessen und Niedersachsen auftragsgemäß entsprechende Gesetzesentwürfe in den Bundesrat eingebracht und dieser hat die Entwürfe am 4. November 2016 beschlossen. Die Bundesregierung hat am 21. Dezember 2016 Stellung genommen. Die Entwürfe wurden dem Bundestag zugeleitet. Am 15. Februar 2017 hat der Finanzausschuss des Deutschen Bundestages jedoch beschlossen, keine Initiative zu ergreifen, solange keine einvernehmliche Haltung des Bundesrates vorliegt. Das jetzt eingebrachte Modell wird als „Kostenwertmodell“ bezeichnet und hierin findet sich das Gesamtmodell wieder.

Das Kostenwertmodell stellt auf den neu geschaffenen sogenannten Kostenwert ab. Danach soll bei unbebauten Grundstücken der Grund und Boden nach den Bodenrichtwerten der Gutachterausschüsse, also dem durchschnittlichen Verkaufswert eines bestimmten Gebiets, bewertet werden. Bei bebauten Grundstücken soll für die Wertermittlung zusätzlich ein sogenannter Gebäudepauschalherstellungswert mit einfließen. Vereinfacht ausgedrückt sollen die Gebäude pauschal nach Baukosten bewertet werden, wobei diese anzusetzenden Baukosten in regelmäßigen Abständen aktualisiert werden sollen. Kritisch ist hierbei insbesondere zu sehen, dass beim Kostenwertmodell eine regelmäßige Aktualisierung der Bau- und Grundstückskosten vorgesehen ist, womit ein permanenter, hochgradig dynamischer Erhöhungsmechanismus für die Grundsteuer geschaffen würde. Darüber hinaus ergibt sich im vorgeschlagenen Modell eine Benachteiligung des Neubaus, weshalb es insoweit abzulehnen ist.

Der Grund für die Reformbemühungen war, dass das aktuelle System überwiegend als nicht mehr verfassungsgemäß erachtet wurde. Diese Auffassung hat das Bundesverfassungsgericht mit Urteil vom 10. April 2018 nun bestätigt. Danach sind die Regelungen des Bewertungsgesetzes zur Einheitsbewertung von Grundvermögen in den alten Bundesländern jedenfalls seit dem Beginn des Jahres 2002 mit dem allgemeinen Gleichheitssatz des Artikels 3 Absatz 1 des Grundgesetzes unvereinbar. Laut dem Bundesverfassungsgericht führt das Festhalten des Gesetzgebers an dem Hauptfeststellungszeitpunkt von 1964 zu gravierenden und umfassenden Ungleichbehandlungen bei der Bewertung von Grundvermögen, für die es keine ausreichende Rechtfertigung gibt. Mit dieser Begründung hat der Erste Senat des Bundesverfassungsgerichts die Vorschriften für verfassungswidrig erklärt und bestimmt, dass der Gesetzgeber spätestens bis zum 31. Dezember 2019 eine Neuregelung zu treffen hat. Bis zu diesem Zeitpunkt dürfen die verfassungswidrigen Regeln weiter angewandt werden. Nach Verkündung einer Neuregelung dürfen sie für weitere fünf Jahre ab der Verkündung, längstens aber bis zum 31. Dezember 2024 angewandt werden.

Der ZIA vertritt die Position, dass Aufkommensneutralität und Administrierbarkeit der Grundsteuer gewährleistet sein müssen. Diese wären am besten durch das sogenannte Südländermodell gewährleistet (Anknüpfung an Grundstücks- und Gebäudeflächen). Die – mehr Bürokratie voraussetzende – Erhebung von Verkehrs- bzw. Kostenwerten erscheint kaum geeignet, dies zu gewährleisten. Durch eine kostenwertorientierte Bewertung zum Zweck der Grundsteuer wäre also eine unnötige Verkomplizierung zu befürchten. Die daraus resultierende Bürokratie wäre vermeidbar. Die periodisch zu wiederholende Neuermittlung der standardisierten Werte würde ferner immense Verwaltungsressourcen binden.

Ferner kommt durch die kurze Fristsetzung durch das Bundesverfassungsgericht nach Auffassung des ZIA nur das Südländermodell als Reformmodell in Frage. Das vom Bundesrat eingebrachte Kostenwertmodell, für dessen Umsetzung eine Neubewertung von circa 35 Millionen Grundstücken sowie land- und forstwirtschaftlichen Betrieben notwendig wäre und dementsprechend laut Gesetzesbegründung eine zehnjährige Übergangszeit eingeplant ist, wird diesem Anspruch aller Wahrscheinlichkeit nach nicht gerecht. Dagegen wäre das Südländermodell schneller administrierbar. Mit der reinen Bezugnahme auf Grundstücks- und Gebäudegrößen als Grundlage wäre es auch weniger streitanfällig als ein Modell, das auf Bodenrichtwerten aufbaut, deren Justiziabilität bislang unklar ist. Die Anknüpfung an Flächengrößen ist auch durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts gedeckt, da es dem Gesetzgeber einen sehr großen Spielraum hinsichtlich der Wahl des Steuergegenstandes und der Bemessungsgrundlage einräumt.

Abgesehen von der wahrscheinlichen Fristverletzung bei einer Umsetzung des Kostenwertmodells müssten bei steigender Bewertungsgrundlage in Folge der Neubewertung die Grundsteuermesszahlen von den Ländern und die Hebesätze durch die Kommunen nach unten korrigiert werden, damit eine – wie von den Finanzministern beschlossen und im Gesetzentwurf vorgesehen – aufkommensneutrale Grundsteuerreform sichergestellt wird. Lediglich hinsichtlich der Grundsteuermesszahlen bestehen vage politische Absichtserklärungen der Länder. Entsprechende Äußerungen der

Kommunen gibt es nicht. Von offizieller Stelle wurde bereits anhand von Proberechnungen für Hamburg auf die Gefahr der sozialen Unverträglichkeit des Kostenwertmodells hingewiesen. Wenn die angedachten Anpassungen von Steuermesszahlen und Hebesätzen unterblieben, käme es demnach im Schnitt zu einer Verzehnfachung der Grundsteuer.

Darüber hinaus kommt Frau Professor Johanna Hey, Institut für Steuerrecht an der Universität zu Köln, in einem Gutachten im Auftrag der Bundesarbeitsgemeinschaft Immobilienwirtschaft Deutschland (BID) zu dem Ergebnis, dass der im Gesetzentwurf zur Reform der Grundsteuer konzipierte Kostenwertansatz verfassungswidrig ist und damit als Grundlage für die Neuregelung der Bemessungsgrundlage ausscheidet. Entsprechend vertritt der ZIA die Auffassung, dass dieser verfassungswidrige Ansatz nicht weiter verfolgt werden sollte.

Das auch in der Diskussion befindliche Modell einer Bodenwertsteuer ist nach Auffassung des ZIA dagegen kein geeignetes Instrument für die Bemessungsgrundlage. Da das Bodenwertmodell sich auch am Wert eines Grundstücks orientiert, macht auch dieses Modell eine Neubewertung notwendig. Der hiermit verbundene bürokratische Aufwand bei deutschlandweit rund 35 Millionen Grundstücken sowie land- und forstwirtschaftlichen Betrieben wäre enorm. Auch sei auf die Feststellung von Professor Lars Feld im ZIA-Frühjahrgutachten 2018 hingewiesen, dass ohne Berücksichtigung der Gebäudekomponente „eine reine Bodensteuer [...] keine verursachungsgerechte Anlastung der Kosten [beinhaltet], die eine wachsende Bevölkerung für eine Kommune hervorruft“. Darüber hinaus darf man im Lichte des Gleichbehandlungsgrundsatzes des Grundgesetzes durchaus kritisch fragen, wie dieser gewahrt sein soll, wenn ein unbebautes Grundstück gleich behandelt würde, wie ein bebautes Grundstück.