

Wirtschaftsrat der CDU e.V.
Landesverband Hamburg
Colonnaden 25 | 20354 Hamburg
Telefon: 0 40 / 30 38 10 49
E-Mail: lv-hh@wirtschaftsrat.de

Grundsteuerreform

Das Flächenmodell muss kommen

Der Wirtschaftsrat Hamburg spricht sich für das Flächenmodell als Grundlage der neuen Grundsteuer aus. Dieses Modell knüpft an leicht ermittelbare Daten an und vermeidet streitanfällige Bewertungen. Damit wird ein einfaches und sicheres Grundsteuerrecht in der Praxis sichergestellt.

Zugleich kann mit dem Flächenmodell eine durchgreifende Erhöhung der Grundsteuer vermieden werden. Ziel ist die strukturelle Aufkommensneutralität der Grundsteuerreform.

Die Grundsteuer

Gegenstand der Grundsteuer ist das Grundstück als wirtschaftliche Einheit (Objektsteuer); die Steuer wird unabhängig von der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit oder der Ertragskraft des Grundstücks erhoben (Substanzsteuer). Sie erfasst die Grundstücke der Land- und Forstwirtschaft (Grundsteuer A) und alle übrigen Grundstücke (Grundsteuer B).

Gedanklich knüpft die Grundsteuer an die Bereitstellung öffentlicher Güter wie Straßen, Versorgungsleitungen etc. an („Äquivalenzprinzip“). Die Grundsteuer wird von den Grundstückseigentümern erhoben, trifft wirtschaftlich aber die Nutzer der Immobilien (Eigennutzer bzw. Mieter über die Nebenkostenabrechnung). Die Grundsteuer wird in der Weise veranlagt, dass auf den von der Finanzbehörde ermittelten Wert des Grundstücks nach Feststellung des sog. Grundsteuer-Messbetrags von der Gemeinde der jeweilige individuelle Hebesatz angewendet wird.

Die Grundsteuer als Kommunalsteuer ist verfassungsfest (Art. 106 Grundgesetz) und trägt mit rund € 14 Mrd. p.a. wesentlich zur Finanzierung der kommunalen Haushalte in Deutschland bei. Hamburg erzielt knapp € 500 Mio. Grundsteuer im Jahr.

Hintergrund der Reform: Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 10. April 2018

Das Bundesverfassungsgericht fordert eine Reform der Grundsteuer B bis Ende 2019. In einer Übergangszeit bis 2024 ist das neue Recht dann umzusetzen.

Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts verstößt das bisherige Recht gegen den Gleichheitssatz in Art. 3 des Grundgesetzes, weil die Bewertung der Grundstücke an die früheren „Einheitswerte“ von 1964 (alte Bundesländer) bzw. 1935 (neue Bundesländer) anknüpft. Wegen unterschiedlicher Wertentwicklungen können diese alten Werte nicht mehr als Bemessungsgrundlage für die Grundsteuer herangezogen werden.

Kernproblem ist die Bewertung der Grundstücke. Bis Ende 2024 müssen in Deutschland über 35 Millionen Grundstücke neu bewertet werden.

Reformoptionen

Grundsätzlich kommen für die künftige Bewertung der Grundstücke zwei unterschiedliche Ansätze in Betracht:¹

- **Wertmodelle, die sich am Wert des jeweiligen Grundstücks orientieren.**

Diskutiert wird das sog. Verkehrswertmodell (auch „Nord-Modell“ genannt), das sich für den Bodenwert an den Bodenrichtwerten, die von den kommunalen Gutachterausschüssen festgehalten werden, und für die Gebäude am Vergleichswert oder Ertragswert orientiert. Eine Variante ist das sog. Kostenwertmodell, das neben den Bodenrichtwerten an für das Gebäude ermittelte fiktive Herstellungskosten anknüpft. Das sog. Bodenwertmodell lässt den Wert der Gebäude außer Betracht.

Aus dem ermittelten Wert (in Euro) wird wie bisher der Grundsteuer-Messbetrag abgeleitet, auf den die Gemeinde ihren Hebesatz anwendet.

- **Flächenmodelle, die sich an Fläche von Grundstück und Gebäude orientieren.**

Ausgangspunkt ist das sog. reine Flächenmodell (auch als „Äquivalenzmodell“ oder „Süd-Modell“ bezeichnet), das einen pauschalierenden flächenbezogenen Ansatz ohne konkrete Einzelfallbewertung verfolgt: Neben der Grundstücksfläche wird die Geschossfläche der Gebäude ermittelt.

Aus Grundstücksflächenzahl und Geschossflächenzahl wird durch Multiplikation mit gesetzlich festzulegenden €-Cent-Beträgen der Grundsteuer-Messbetrag abgeleitet, auf den die Gemeinde ihren Hebesatz anwendet.

Das reine Flächenmodell wird teilweise weiter verfeinert (z.B. kategorisierende Flächenmodelle unter Einbeziehung von Flächennutzungs- und Bebauungsplänen und typisierenden Annahmen für verschiedene Gebäudearten).

Leitlinien der Grundsteuerreform aus Sicht des Wirtschaftsrates Hamburg

Aus Sicht des Wirtschaftsrates Hamburg muss eine Grundsteuerreform zwei Zielen gerecht werden: Aufkommensneutralität und Einfachheit.

- **Aufkommensneutralität**

Die Gesamtbelastung der Grundstückseigentümer und Mieter in Deutschland mit Grundsteuer darf insgesamt nicht steigen (Strukturelle Aufkommensneutralität).

Dieses Ziel – und Versprechen der maßgeblichen politischen Akteure in Deutschland – wird bei einer Ausrichtung der Grundsteuer am Verkehrswert der Grundstücke aus den Augen verloren. Gerade dort, wo sich das Wohnen in den letzten Jahren ohnehin schon verteuert hat, würde eine Grundsteuererhöhung zu einer weiteren Verteuierung führen.

Ein großes Risiko besteht zudem darin, dass das Grundsteuergesetz ein Bundesgesetz ist, die Finanzämter auf Landesebene organisiert sind und die Hebesätze von den Gemeinden festgelegt werden – die neue Grundsteuer muss auf allen drei Ebenen „aus einem Guss“ sein, um nicht zu einer ungewollten Steuererhöhung zu führen. Auch da, wo naturgemäß die geänderte Ermittlung der Bemessungsgrundlage zu Abweichungen

¹ s. auch Stellungnahme der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages Nr. 04/18 „Aktuelle Modelle zur Reform der Grundsteuer“ v. 9. Oktober 2018; Studie des ifo-Instituts „Die Grundsteuer in Deutschland: Finanzwissenschaftliche Analyse und Reformoptionen“, August 2018, S. 12 ff.

gegenüber den bisherigen Einheitswerten führt, muss eine allgemeine Steigerung der Grundsteuerbelastung vermieden werden.

Nach Jahren gestiegener Grundsteuern und sonstigen Grundstücksabgaben sollten auch Möglichkeiten der Entlastung von Grundeigentümern und Mietern geprüft werden.

- **Einfachheit**

Eine einfache Handhabung der neuen Grundsteuer für Steuerpflichtige und Finanzverwaltung muss sichergestellt sein. Die Ermittlung der neuen Grundsteuer darf nach der Einführungsphase weder zu administrativem Mehraufwand und Zusatzkosten noch zu streitigen Steuerfestsetzungen führen. Dies muss auch für Unternehmen mit ihren Spezialbauten (Werkshallen etc.) gelten.

Künftig muss die Grundsteuer auf schon beim Staat vorhandene Daten zurückgreifen können und Möglichkeiten des digitalen Verwaltungsvollzugs nutzen. Ziel ist die vom Staat vorausgefüllte digitale Grundsteuerveranlagung.

Aus Sicht der Freien und Hansestadt Hamburg darf eine Neuordnung der Grundsteuer zudem nicht zu Verwerfungen beim Länderfinanzausgleich führen, in dessen Berechnung die Grundsteuer einfließt.

Reformvorschlag des Wirtschaftsrates Hamburg: Flächenmodell

Die einzige Reformoption, die den Zielen der Grundsteuerreform gerecht wird, ist das Flächenmodell:

- Das Flächenmodell ist einfach. Es knüpft an objektive Daten an, die der Verwaltung (Finanzamt, Katasteramt, Bauamt, etc.) im Wesentlichen schon bekannt sind: Grundstücksfläche, Gebäudeart, Gebäudefläche und Geschosszahl.
- Das Flächenmodell kommt ohne aufwändige, insbesondere kostenintensive und streitanfällige Grundstücksbewertungen aus. Die Wertmodelle erfordern dagegen die Einzelbewertung von Grundstücken – dies kostet Zeit und Geld und ist streitanfällig. Die Bewertung belastet auch die staatlichen Behörden. Personell sind die Finanzämter nicht auf eine Neubewertung eingerichtet. Die Bodenrichtwertkarteien werden nicht bundesweit einheitlich geführt. Aktuelle Vergleichswerte in zahlreichen Großstädten führen oftmals zu deutlichen Höherbewertungen, aktuelle Vergleichswerte in strukturschwachen Regionen sind z.T. schwer zu ermitteln. Die Ermittlung von Baukosten und Erhaltungsmaßnahmen einerseits und Werteverzehr (Abschreibungen) andererseits begegnet ebenfalls praktischen Schwierigkeiten. Der Nachweis einer niedrigeren Bewertung muss stets zulässig bleiben. Eine bloße Bodenbewertung ohne Berücksichtigung der Gebäude begegnet verfassungsrechtlichen Bedenken. Zudem wäre eine Bewertung in engen Zeitabständen fortzuschreiben, um eine Wertverzerrung zu vermeiden, die bei den Einheitswerten zur Verfassungswidrigkeit geführt hat. Damit bleibt jedes Wertmodell auf Dauer kostenintensiv und streitanfällig. Kosten und Streit müssen zum Wohle von Bürgern, Unternehmen und Behörden vermieden werden.
- Nur das Flächenmodell ermöglicht eine vollständige Umstellung auf ein weitgehend digitalisiertes Grundsteuerverfahren.

- Eine am Flächenmodell ausgerichtete Grundsteuer entspricht auch dem Äquivalenzprinzip, das die Steuer gedanklich an die Bereitstellung öffentlicher Güter knüpft. Dabei kommt es weniger auf den Wert der Grundstücke und Gebäude an, die oftmals schon mit Grunderwerbsteuer, Umsatzsteuer und – hinsichtlich der Mieterträge – mit Ertragsteuer belastet sind. Maßstab ist vielmehr der grundsätzliche Bedarf an Infrastrukturmaßnahmen, der eher mit der Größe der Grundstücke und Gebäude zusammenhängt.

Bei Einführung des Flächenmodells ist die strukturelle Aufkommensneutralität sicherzustellen. Auch wenn eine Umstellung des Rechts naturgemäß im Einzelfall zu Veränderungen gegenüber dem Status quo führen kann, darf dies nicht eine breite Erhöhung der Grundsteuerbelastung zur Folge haben. Für die Grundsteuerreform müssen daher detaillierte finanzmathematische Berechnungen erstellt werden, so dass die zugrunde gelegten Grundstücks- und Geschossflächenzahlen, die als Multiplikatoren festgelegten €-Cent-Beträge (für die Festlegung der Grundsteuer-Messbeträge) und die durch die Gemeinden festzulegenden Hebesätze aufeinander abgestimmt sind, ehe das neue Recht in Kraft tritt. Die Gemeinden können durch Festlegung der Hebesätze die Höhe der Grundsteuerbelastung steuern.

Soweit sich bei den Berechnungen herausstellen sollte, dass das neue Recht zu Mehrbelastungen bei Großflächen (z.B. in der Industrie oder im ländlichen Raum) führen würde, kann das reine Flächenmodell weiter verfeinert werden (s.o.), um Verwerfungen zu vermeiden. Auch unter dieser Prämisse muss allerdings das Ziel gelten, das neue Grundsteuerrecht einfach handhabbar zu machen.

Schließlich sind Änderungen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs, die sich durch die technische Umstellung des Grundsteuerrechts ergeben könnten, zu vermeiden.

Hamburg, November 2018