

Pressegespräch, 14. Oktober 2015, Berlin

Mehr Boden für die Grundsteuer

Eine Simulationsanalyse verschiedener Grundsteuermodelle

Statement

Dr. Ralph Henger

Kompetenzfeld Finanz- und Immobilienmärkte
Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Dr. Thilo Schaefer

Leiter des Kompetenzfelds Umwelt, Energie, Infrastruktur
Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Es gilt das gesprochene Wort

Überfällige Reform

Eine Reform der Grundsteuer ist überfällig. Seit mittlerweile 20 Jahren wird um den richtigen Weg gestritten, denn das aktuelle Verfahren ist veraltet und ungerecht. Hierin sind sich nahezu alle einig – Bund und Länder können sich aber nicht auf ein Reformmodell einigen. Der Grund dafür: Weil das bisherige System so alt ist, führt jede Reform zwangsläufig zu erheblichen Umverteilungen zwischen den Ländern, den Kommunen und den Grundstückseigentümern.

Mit einem Aufkommen von 12,7 Milliarden Euro pro Jahr ist die Grundsteuer für den Gesamthaushalt des Staates eher ein kleiner Posten. Für die Kommunen ist sie nach der Gewerbe- und Einkommensteuer mit 15 Prozent jedoch die dritt wichtigste Einnahmequelle. Die Grundsteuer ist zudem eine sehr verlässliche Steuer, da die jährlichen Einnahmen nicht schwanken.

Während die Reform auf sich warten lässt, erhöhen die Kommunen seit Jahren stetig die sogenannten Hebesätze, um mehr Einnahmen aus der Grundsteuer zu erzielen. Für die Grundstückseigentümer ist die Höhe der Grundsteuer ohnehin seit langem nur schwer nachzuvollziehen: Sie fragen sich zu Recht, warum die Bewertung der Grundstücke auf der Basis der Jahre 1935 für Ostdeutschland und 1964 für Westdeutschland vorgenommen wird. Die Bewertung erfolgt mithilfe der so genannten Einheitswerte, die jedoch je nach

Gebäudealter und Lage unterschiedlich stark von den aktuellen Verkehrswerten abweichen.

Der Bundesfinanzhof hat daher im Jahr 2014 die heutige Grundsteuerregelung als nicht mehr verfassungskonform eingestuft. Bis zur Klärung durch das Bundesverfassungsgericht sind alle aktuellen Grundsteuerbescheide deshalb nur als vorläufig anzusehen.

Trotzdem scheitern bisher alle Reformbemühungen, da sich alle Länder auf eine Gesetzesinitiative einigen müssen. In diesem Sommer schien eine Einigung nahe – aber Bayern beharrte auf die Entwicklung eines weiteren neuen Kompromissmodells. Eine Reform ist damit in dieser Legislaturperiode bis 2017 nicht mehr möglich.

Ziel der Studie

Das Ziel unserer Studie ist es, verschiedene Reformvorschläge mit ihren finanziellen Auswirkungen auf die Länder, die Kommunen und die Eigentümer zu untersuchen. Die Studie ist verbunden mit einem Appell an die mit der Reform befassten Arbeitsgruppe, auch sogenannte Bodensteuermodelle mit zu berücksichtigen. Denn die bislang diskutierten Reformmodelle sind allesamt sogenannte verbundene Grundsteuern: Neben dem Grund und Boden berücksichtigen sie auch die dort stehenden Gebäude.

Bund und Länder lassen damit jedoch all jene Reformansätze außer Acht, die die Steuer allein auf Basis der Grundstücksfläche und des Bodenwerts ermitteln. Doch genau die Konzepte, die das Gebäude nicht bewerten, sind deutlich besser, denn sie setzen die richtigen Anreize und sind mit deutlich geringerem Verwaltungsaufwand zu realisieren. Deswegen unterstützen wir den bundesweiten Aufruf „Grundsteuer: Zeitgemäß!“.

Die 5 Reformmodelle

Die aktuelle Grundsteuer wird in Deutschland auf der Basis sogenannter Einheitswerte festgesetzt. Um die Grundsteuer den aktuellen Grundstücks- und Gebäudewerten anzupassen, liegen fünf verschiedene Reformmodelle vor:

- Das **wertunabhängige Modell** bewertet die Grundstücksfläche und die Gebäudefläche pauschal.
- Das **Kombinationsmodell** bewertet die Grundstücksfläche mit dem Bodenrichtwert und die Gebäudefläche pauschal.
- Das **Verkehrswertmodell** bewertet das Grundstück einschließlich der darauf stehenden Gebäude orientiert am Verkehrswert.
- Das **reine Bodensteuermodell** bewertet allein die Grundstücksfläche mit dem Bodenrichtwert.

- Das **kombinierte Bodensteuermodell** bewertet die Grundstücksfläche mit einer Kombination aus Bodenrichtwert und Festbetrag.

Die ersten drei Modelle sind eine sogenannte Verbundsteuer, die letzten beiden eine Bodensteuer.

Gute Gründe für eine Bodensteuer

Für die Einführung einer Bodensteuer sprechen sehr viele Argumente. Unsere Studie zeigt, dass die Sorge der länderoffenen Arbeitsgruppe, die Einführung einer Bodensteuer führe zu unverhältnismäßig hohen Belastungsverschiebungen, unberechtigt ist. Denn jedes Reformmodell hat – aufgrund der veralteten Einheitswerte – viele Gewinner und Verlierer. Auch eine Bodensteuer führt zu politisch vertretbaren Steueranpassungen.

Neues Simulationsmodell

Mithilfe unseres neuen Simulationsmodells können wir zeigen, wie sich die fünf Reformansätze auf die Finanzen der Länder und Kommunen und auf die der Grundstückseigentümer auswirken. Für die Berechnungen haben wir verschiedene Daten aus unterschiedlichen Quellen kombiniert – von amtlichen Statistiken bis hin zu Zahlen aus den Finanzämtern, die für die Bestimmung der Einheitswerte zuständig sind. Die Simulation erfolgt auf Ebene der rund

11.300 Städte und Gemeinden in Deutschland. Unser Modell kann für jede Kommune Aussagen darüber treffen, wie hoch das Steueraufkommen wäre, wenn einer der fünf Reformvorschläge umgesetzt würde. Das Simulationsmodell bildet vier Grundstückstypen ab:

Einfamilienhausgrundstücke, Zweifamilienhausgrundstücke, Mehrfamilienhausgrundstücke und unbebaute Grundstücke.

Die Ergebnisse haben wir einmal auf Länderebene berechnet, dann auf Ebene der Kommunen und auf der Ebene der Gebäudeeigentümer. Auf Länderebene werden die Wirkungen der verschiedenen Reformmodelle mit der aggregierten Grundsteuerfinanzkraft beschrieben. Um die Verteilungswirkungen zwischen den Ländern vergleichen zu können, wurden hierfür die Grundsteuergrundbeträge mit einem bundeseinheitlichen Hebesatz normiert, so dass sich das gleiche Aufkommen wie bisher erzielen lässt.

Die dargestellten Ergebnisse auf Kommunal- und Eigentümerebene resultieren dagegen aus der Annahme, dass die einzelnen Kommunen ihren Hebesatz so verändern, dass sich ihr Steueraufkommen nicht verändert.

Länder vertreten ihre Interessen

Das erste zentrale Ergebnis der Studie ist, dass die einzelnen Bundesländer jeweils das Reformmodell in der Arbeitsgruppe vertreten, das für sie die größten finanziellen Vorteile verspricht (Tabelle 1): Das wertunabhängige Modell wurde

von den reicheren Südländern entwickelt. Dieser Ansatz würde ihre Finanzkraft verringern, mit der Folge, dass diese Länder weniger Finanzausgleichszahlungen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs zahlen müssen als heute.

Das Verkehrswertmodell wurde dagegen von einer Reihe norddeutscher Empfängerländer des Länderfinanzausgleichs entwickelt. Deren Finanzkraft würde im Rahmen des Verkehrswertmodells sinken, sodass sie im Rahmen des Länderfinanzausgleichs mehr Geld als bislang erhalten würden.

Das Kombinationsmodell liegt mit seinen Wirkungen in fast allen Bundesländern dazwischen – ein Kompromiss also.

Das reine Bodensteuermodell würde indes zu den größten Veränderungen zulasten der Südländer (sowie von Hamburg) und zugunsten des Nordens und Ostens führen. Das kombinierte Bodensteuermodell liegt mit seinen Wirkungen in etwa zwischen dem Kombinationsmodell und dem Verkehrswertmodell.

In folgenden stellen wir Ihnen die Ergebnisse für die einzelnen Grundstücksarten vor. Da die Ergebnisse für Ein- und Zweifamilienhäuser sehr ähnlich sind, wird auf die Darstellung von Zweifamilienhäusern verzichtet.

Bodensteuer belastet Einfamilienhäuser in teuren Lagen

Aktuell zahlt ein Einfamilienhausgrundstück in Deutschland im Durchschnitt 236 Euro Grundsteuer pro Jahr – in Großstädten mit mehr als 100.000 Einwohnern 577 Euro (Abbildung 1). Alle Reformmodelle führen im Durchschnitt bei Einfamilienhäusern nur zu geringfügigen Veränderungen. In Großstädten sinken allerdings die Belastungen beim wertunabhängigen Modell und beim Verkehrswertmodell um jeweils rund 70 Euro. Im Kombinationsmodell – wo der Bodenwertanteil der Bemessungsgrundlage höher ist – werden Einfamilienhäuser stärker belastet, im Durchschnitt mit 30 Euro pro Jahr. In den beiden Bodensteuermodellen ist die Mehrbelastung für Einfamilienhäuser in Großstädten mit rund 200 Euro pro Jahr größer. Dazu tragen entsprechend teure Wohnlagen maßgeblich bei.

Bodensteuer entlastet Mehrfamilienhäuser

Für eine Wohnung in einem Mehrfamilienhaus werden heute im Durchschnitt 129 Euro bezahlt – in Großstädten aufgrund der hochpreisigen Lagen mit 229 Euro knapp doppelt so viel (Abbildung 2). Dieser Wert würde sich bei einer Umsetzung des wertunabhängigen Modells oder des Verkehrswertmodells geringfügig erhöhen – aus zwei unterschiedlichen Gründen: Beim wertunabhängigen Modell steigt die Spreizung der Hebesätze zwischen ländlichen

Gemeinden und Großstädten sehr stark an. Zudem gewinnen die Wohnflächen bei diesem Ansatz relativ stark an Bedeutung. Beim Verkehrswertmodell kommt dagegen zum Tragen, dass die Unterschiede zwischen den bislang angewendeten Einheitswerten und den aktuellen Marktpreisen im Geschosswohnungsbau größer als bei Ein- und Zweifamilienhausgrundstücken sind. Im Kombinationsmodell werden Mehrfamilienhäuser dagegen geringfügig entlastet.

Deutlich weniger müssten dagegen die Eigentümer von einer Wohnung in einem Mehrfamilienhaus bei einem der Bodensteuermodelle bezahlen, da diese Modelle eine effiziente Grundstücksnutzung honorieren. Die Entlastungen belaufen sich auf rund 60 Euro im Bundesdurchschnitt und rund 80 Euro in den Großstädten.

Nur Bodensteuer mobilisiert unbebaute Grundstücke

Für unbebaute Grundstücke müssen die Eigentümer heute im Durchschnitt nur eine sehr geringe Grundsteuer in Höhe von 44 Euro pro Jahr bezahlen – in den Großstädten sind es 210 Euro pro Jahr. Das wertunabhängige Modell und das Verkehrswertmodell belasten unbebaute Grundstücke nur unwesentlich stärker – das wertunabhängige Modell würde unbebaute Grundstücke in den Großstädten sogar entlasten. Das Kombinationsmodell würde die Höhe der Grundsteuer

für Eigentümer unbebauter Grundstücke ungefähr verdoppeln. Die beiden Bodensteuermodelle führen allerdings zu noch stärkeren Veränderungen: Im Durchschnitt steigt die Grundsteuerlast von 44 auf 265 Euro im Jahr. In den Großstädten von heute 210 Euro auf rund 950 Euro. Dies wäre ein klares Signal an die Eigentümer, Grundstücke nicht ungenutzt zu lassen.

Bodensteuer: Keine Sondersteuer auf Investitionen

Die Ergebnisse zeigen anschaulich, dass eine Bodensteuer zu einer besseren Nutzung der Grundstücke führt. Denn eine dichtere Bebauung führt nicht – wie bislang – zu einer höheren Steuerlast. Nähme man dagegen auch in Zukunft Gebäude mit in die Bemessungsgrundlage hinein, wäre das anders: dann führt eine Investition in das Gebäude auch zu einem Anstieg der Grundsteuer. Besser ist es daher, bei der Besteuerung sauber zu trennen:

- Der Wert des Grund und Bodens wird wesentlich geprägt durch die Erschließungs- und Infrastrukturleistungen der öffentlichen Hand.
- Der Wert eines Gebäudes hängt hingegen von den Investitionsentscheidungen des Eigentümers ab.

Entsprechend wirkt eine Besteuerung von Gebäuden wie eine Sondersteuer auf Investitionen. Hieraus resultieren

erhebliche Probleme – sowohl für bereits bebaute Grundstücke als auch für noch unbebaute Flächen:

Für bebaute Flächen ist es ein Problem, da die Immobilienmärkte vor zwei großen Herausforderungen stehen: Das ist einerseits die Alterung der Gesellschaft und andererseits die Erreichung der Klimaschutzziele. Beide Aufgaben erfordern hohe Investitionen in den Gebäudebestand – einmal zum altersgerechten Umbau der Wohnungen und einmal, weil Gebäude energieeffizienter gemacht werden müssen. Beides wird viel Geld kosten. Wenn diese Investitionen dann aber noch über die Grundsteuer zusätzlich – und zwar Jahr für Jahr – verteuert werden, hält das die Eigentümer von Investitionen ab.

Für unbebaute Flächen ist es ein Problem, weil deren Eigentümer mit einer niedrigeren Grundsteuer „belohnt“ werden. Das setzt jedoch einen völlig falschen Anreiz – schließlich bestehen noch immer rund 7 Prozent der Siedlungsflächen in Deutschland aus Brachland und Baulücken. Würden diese Flächen für Häuser oder Bürogebäude genutzt, stände mehr Bauland zur Verfügung, was gerade in den Ballungszentren mit angespannten Wohnungsmärkten sehr wichtig ist. Aber auch schrumpfende Städten und Gemeinden müssten dann weniger in die Breite wachsen und Landschaften würden weniger zersiedelt als bislang. Das würde zum Beispiel helfen, Kosten für die Verkehrsinfrastruktur zu reduzieren.

Bodensteuer: Geringer Verwaltungsaufwand

Ein weiterer wichtiger Grund für eine Bodensteuer ist der geringere Verwaltungsaufwand. Da es nicht mehr notwendig ist, Gebäude zu erfassen und zu bewerten, sinken die Kosten im Vergleich zum Status Quo spürbar. Denn: Sowohl die Feststellung der Fläche eines Gebäudes als auch die Feststellung des Wertes ist für Gebäude sehr aufwändig und streitanfällig. Bei einer Bodensteuer reicht es dagegen aus, die Größe und den Wert der Fläche zu ermitteln. Und hier hat sich die Datenlage in den vergangenen Jahren erheblich verbessert. Für die meisten Grundstücke liegen heute bereits sogenannte Bodenrichtwerte vor und können im Internet abgerufen werden. Der zusätzliche Aufwand für eine flächendeckend belastbare Statistik wäre gering.

Es spricht also viel dafür, dass sich die Finanzminister des Bundes und der Länder die Bodensteuer sehr genau anschauen und ernsthaft in Erwägung ziehen.