

Rundschreiben 6/2016

Grundsteuerreform: Zum Vorschlag der Finanzministerkonferenz

Das Rundschreiben auf einer Seite

Anlass:

Die Bundesländer haben sich gegen die Stimmen Bayerns und Hamburgs auf ein Reformmodell verständigt. Damit reagiert die Politik auf die zunehmenden verfassungsrechtlichen Bedenken, die gegen die überholten Einheitswerte laut werden. Am 23. September 2016 wird über den Vorschlag der Länder erstmals im Bundesrat beraten.

DSi-Diagnose:

- Der Reformvorschlag der Länderfinanzminister kann den finanzwissenschaftlichen Anforderungen an eine Grundsteuerreform nur mit Einschränkungen genügen.
- Durch die wertabhängige Bemessungsgrundlage und die aufwändige Gebäudebewertung wird die Steuererhebung unnötig verkompliziert.
- Die von der Politik in Aussicht gestellte Aufkommensneutralität ist aufgrund der noch nicht bekannten Steuermesszahlen und der Hebesatzautonomie der Gemeinden höchst ungewiss.
- Zudem besteht die Gefahr von allmählichen Steuererhöhungen. Denn bei steigenden Bodenrichtwerten werden die Steuerzahler selbst bei konstanten Hebesätzen und Messzahlen zusätzlich belastet. Da die Grundsteuer ohnehin schwer zu rechtfertigen ist, sollte dies vermieden werden.

DSi-Empfehlungen:

- Das DSI plädiert weiterhin für die Umsetzung einer wertunabhängigen Einfachgrundsteuer.
- Halten die Länder an ihrem derzeitigen Vorschlag fest, müssten zumindest die nötigen Voraussetzungen für eine aufkommensneutrale Grundsteuerreform geschaffen werden. Dazu zählen eine aufkommensneutrale Festsetzung der Steuermesszahlen, die Befristung des Grundsteuergesetzes und eine Evaluierung der Reformauswirkungen sowie die Einführung einer Härtefallklausel zur Vermeidung übermäßiger Belastungszuwächse.
- Die derzeit von einigen Bundesländern geforderte Wiedereinführung einer Baulandsteuer, die eine ungerechte Strafsteuer auf unbebautes Bauland darstellt, ist abzulehnen, da sie die bereits bestehenden Mängel der Grundsteuer erheblich verschärfen würde.

Grundsteuerreform: Zum Vorschlag der Finanzministerkonferenz

1. Einführung

Die Grundsteuer ist aufgrund der völlig veralteten Einheitswerte seit langem reformbedürftig. Obwohl Bund und Länder seit mehr als 20 Jahren über eine Reform diskutieren, waren sie bisher nicht imstande, die Grundsteuer zu modernisieren. Seit 2010 standen drei Reformvorschläge im Fokus der politischen Diskussion: das wertunabhängige „Süd-Modell“ sowie zwei wertabhängige Modelle („Nord-Modell“ und „Thüringen-Modell“). Das Institut hat für die Umsetzung einer wertunabhängigen Einfachsteuer – wie dem Süd-Modell – plädiert, da diese am ehesten Aufkommensneutralität und eine einfache Steuererhebung gewährleisten kann.¹

Derzeit sind mehrere Klagen gegen die Grundsteuer beim Bundesverfassungsgericht anhängig. Dadurch hat der Druck auf die Politik noch einmal zugenommen, die Grundsteuer zügig zu reformieren. Mit dem Beschluss der Finanzministerkonferenz (FMK) vom 3. Juni 2016 scheint nun der Weg für eine Reform der Grundsteuer geebnet zu sein. Mit Ausnahme Bayerns und Hamburgs haben sich die Länder auf einen konkreten Reformvorschlag verständigt. Vorgesehen ist ein wertabhängiges Modell, das Aufkommensneutralität anstrebt, aber erstmals im Jahr 2027 zur Anwendung kommen soll. Inzwischen haben die Länder Hessen und Niedersachsen – im Auftrag der Finanzministerkonferenz – zwei Gesetzentwürfe zur Reform der Grundsteuer erarbeitet und in den Bundesrat eingebracht.²

2. Skizze des geltenden Rechts

Die Grundsteuer ist eine vermögensbezogene Steuer, die systematisch in die Kategorie der Objekt- oder Realsteuern einzuordnen ist. Sie gliedert sich in eine Grundsteuer A auf land- und forstwirtschaftliche Grundstücke und eine Grundsteuer B auf andere bebaute oder unbebaute Grundstücke. Das Besteuerungsverfahren ist dreigestuft. Grundlage für die Ermittlung der Grundsteuerlast ist der *Einheitswert* des Grundstücks.³ Nach Feststellung des Einheitswerts wird dieser mit der *Steuermesszahl*, einem von der Nutzung des Grundstücks abhängigen Tausendsatz, multipliziert.⁴ Aus der Multiplikation von Einheitswert mit Steuermesszahl ergibt sich der *Grundsteuermessbetrag*, der schließlich mit dem individuellen *Hebesatz* der Gemeinde multipliziert wird, um die zu entrichtende Grundsteuer zu ermitteln (siehe *Tabelle 1*).

¹ Vgl. *KBI* (2011) und *DSi* (2013), S. 214 ff.

² Vgl. *Hessen/Niedersachsen* (2016a).

³ Für die alten Bundesländer werden Einheitswerte aus der Hauptfeststellung des Jahres 1964 verwendet; in den neuen Bundesländern wird sogar auf die Hauptfeststellung aus dem Jahr 1935 zurückgegriffen.

⁴ Die Steuermesszahl beträgt in den alten Bundesländern 6 ‰ für Betriebe der Land- und Forstwirtschaft und 2,6 ‰ für Einfamilienhäuser (für die ersten 38.346,89 Euro des Einheitswerts), 3,1 ‰ für Zweifamilienhäuser und 3,5 ‰ für andere Grundstücke. In den neuen Bundesländern gelten höhere Steuermesszahlen, wobei dort aber in der Regel die Einheitswerte niedriger sind.

Tabelle 1: Berechnungsschema der Grundsteuer mit Berechnungsbeispiel

Einheitswert	100.000 Euro (Einfamilienhaus)
x Steuermesszahl	x 0,0026 (2,6 ‰) x 38.346,89 Euro x 0,0035 (3,5 ‰) x 61.653,61 Euro
= Steuermessbetrag	= 315,49 Euro
x Hebesatz der Gemeinde	x 5 (500 ‰)
= Grundsteuerschuld	= 1.577,45 Euro

Quelle: eigene Darstellung

Die Gesetzgebungskompetenz für die Grundsteuer obliegt dem Bund, die Hebesätze werden von den Gemeinden festgesetzt. Die Einnahmen aus der Grundsteuer fließen den Gemeinden zu. Das Aufkommen lag im Jahr 2015 bei 13,2 Milliarden Euro. Davon entfielen 0,4 Milliarden Euro auf die Grundsteuer A und 12,8 Milliarden Euro auf die Grundsteuer B. Das Aufkommen aus der Grundsteuer insgesamt hatte im Jahr 2015 einen Anteil von 22 Prozent an den Gemeindesteuern⁵ und von zwei Prozent am Gesamtsteueraufkommen des Staates.

Exkurs: Einheitsbewertung auch bei der Grundsteuer untragbar

Das Konzept der Einheitsbewertung ist bereits 1925 mit dem Bewertungsgesetz eingeführt worden. Lange Zeit dienten die Einheitswerte als Grundlage für die Bemessung vermögensverknüpfter Steuerarten. Neben der Grundsteuer waren das die Vermögensteuer, die Erbschaft- und Schenkungsteuer und die Gewerbesteuer. Nach den Einheitswertbeschlüssen des Bundesverfassungsgerichts vom 22.06.1995 werden die Einheitswerte im Wesentlichen nur noch bei der Grundsteuer angewendet.

Die Ermittlung der Einheitswerte erfolgt durch ein Ertragswert- oder ein Sachwertverfahren. Dabei wird jeweils auf die Wertverhältnisse zum 01.01.1964 bzw. 01.01.1935 (für die neuen Bundesländer) abgestellt. Im *Ertragswertverfahren* wird die Jahresrohmiete mit einem Vervielfältiger multipliziert, der die Bewirtschaftungskosten, den Wert des Bodens und der Außenanlagen abbilden soll. Darüber hinaus können weitere wertmindernde oder werterhöhende Umstände (z. B. starker Lärm oder Baumängel) berücksichtigt werden. Im *Sachwertverfahren* werden der Bodenwert, der Gebäudewert und der Wert der Außenanlagen separat ermittelt und zusammengerechnet. Bei Gebäudewert und Wert der Außenanlagen wird von den Baupreisverhältnissen des Jahres 1958 ausgegangen. Auch in diesem Verfahren werden weitere wertbestimmende Faktoren berücksichtigt (z. B. Alter des Gebäudes, Baumängel, Lage des Grundstücks). Das Sachwertverfahren führt regelmäßig zu höheren Einheitswerten als das Ertragswertverfahren.⁶

Die überholte Einheitsbewertung führt auch bei der Grundsteuer zu untragbaren Wertverzerrungen. Es ist daher absehbar, dass das Bundesverfassungsgericht den anhängigen Beschwerden bzw. Vorlagebeschlüssen stattgeben und eine grundlegende Reform der Grundsteuer einfordern wird.

⁵ Die Grundsteuer ist somit nach der Gewerbesteuer und dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer die dritt wichtigste Steuerquelle der Gemeinden.

⁶ Vgl. Seer (2015), S. 872 ff.

3. Skizze des Reformvorschlags der Finanzministerkonferenz

Die Finanzministerkonferenz hat sich am 3. Juni 2016 – gegen die Stimmen Bayerns und Hamburgs – auf ein Modell zur Reform der Grundsteuer verständigt. Der Reformvorschlag ist inzwischen öffentlich präsentiert worden⁷ und soll demnächst in den Bundesrat eingebracht werden. Die Reform der Grundsteuer ist als mehrstufiges Vorhaben angelegt, das voraussichtlich erst im Jahr 2027 abgeschlossen sein wird (siehe *Tabelle 2*).

Tabelle 2: Zeitplan der Grundsteuerreform

3. Juni 2016	Finanzministerkonferenz beschließt Bundesratsinitiative zur Grundsteuerreform (Gegenstimmen: Bayern und Hamburg)
22. Juli 2016	Hessen und Niedersachsen stellen Bundesratsinitiative vor
23. September 2016	Einbringung der Gesetzesvorschläge im Bundesrat
2023	Abschluss der organisatorischen Vorarbeiten und Beginn der Neubewertung von rund 35 Millionen wirtschaftlichen Einheiten
2027	voraussichtliche Anwendung der neuen Grundsteuerwerte

Der FMK-Vorschlag strebt eine aufkommensneutrale Reform der Grundsteuer an. Allerdings wird davon ausgegangen, dass damit keine Belastungsneutralität im Einzelfall einhergeht. Die Grundsteuer A und B bleiben erhalten. Auch am dreistufigen Besteuerungsverfahren wird grundsätzlich festgehalten (siehe *Tabelle 3*).

Tabelle 3: Besteuerungsverfahren gemäß FMK-Vorschlag

Grundsteuerwert aus Boden- und Gebäudewertkomponente (anstelle des Einheitswerts) x landesspezifische Steuermesszahl = Grundsteuermessbetrag x kommunaler Hebesatz = Grundsteuer
--

1. Reformschritt: Änderung des Bewertungsgesetzes

Die Bundesratsinitiative beschränkt sich zunächst auf die Änderung der Bewertungsvorschriften. Da das neue Bewertungsverfahren weitgehend automatisch ablaufen soll, benötigt die Finanzverwaltung Zugriff auf die Daten anderer Behörden (z. B. Grundbuch- und Katasterämter). Die hierfür erforderlichen Vorarbeiten werden etwa sechs Jahre dauern, sodass frühestens ab dem Jahr 2023 die technischen Voraussetzungen für die Neubewertung des Grundvermögens vorliegen.

⁷ Im Auftrag der Finanzministerkonferenz haben die Länder Hessen und Niedersachsen zwei Gesetzesvorschläge erarbeitet („Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Bewertungsgesetzes“ und „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 105)“), die im Internet abrufbar sind. Durch die beabsichtigte Änderung des Grundgesetzes soll abgesichert werden, dass dem Bund die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für die Grundsteuer zusteht. Zudem erhalten die Länder die Kompetenz, eigene Steuermesszahlen festzulegen. Vgl. *Hessen/Niedersachsen* (2016b) und (2016c).

Als erster Hauptfeststellungszeitpunkt ist der 01.01.2022 vorgesehen. Zu diesem Stichtag sind für alle 35 Millionen Grundstücke bzw. wirtschaftlichen Einheiten Steuererklärungen abzugeben. Die nächste Hauptfeststellung soll zum 01.01.2030 stattfinden, und anschließend ist ein Turnus von sechs Jahren vorgesehen. Ziel ist es, bei den Hauptfeststellungen ab 2030 möglichst auf die Abgabe von Steuererklärungen zu verzichten. Derzeit wird damit gerechnet, dass die neuen Grundsteuerwerte ab dem Jahr 2027 zur Anwendung kommen.

Neues Bewertungsziel ist nicht mehr der gemeine Wert (Verkehrswert), sondern ein Kostenwert. Dieser setzt sich aus dem Boden- und Gebäudewert zusammen und bildet typisiert den Investitionsaufwand für die Immobilie ab. Der Bodenwert bestimmt sich nach der Grundstücksfläche und dem Bodenrichtwert. Bei bebauten Grundstücken kommt ein Gebäudewert hinzu, der sich aus der Bruttogrundfläche (BGF) und den pauschalen Herstellungskosten ergibt.⁸ Zudem ist eine Alterswertminderung vorgesehen, die auf 70 Prozent des Gebäudewerts begrenzt ist. In Abbildung 1 ist das neue Bewertungsverfahren exemplarisch dargestellt.

Abbildung 1: Berechnung des Kostenwerts als Grundlage für die reformierte Grundsteuer

Annahmen: Einfamilienhaus, nicht unterkellert, Dachgeschoss, Baujahr 1980, 300 m² Brutto-Grundfläche (BGF), 500 m² Grundstücksfläche, 250 €/m² Bodenrichtwert.

Bodenwert			
Fläche		Bodenrichtwert	
500 m ²	x	250 €/m ²	= 125.000,00 €
Gebäudewert			
BGF		Pauschalherstellungskosten	
300 m ²	x	730 €/m ²	= 219.000,00 €
Baujahr			
1980			
Stichtag			
2022			
Alter		Gesamtnutzungsdauer	
42 Jahre		70 Jahre	
Wertminderung		60%	<u>-131.400,00 €</u>
			<u>87.600,00 €</u>
Kostenwert			212.600,00 €

Quelle: Gesetzentwurf der Länder Niedersachsen und Hessen, S. 68.

⁸ Bei den pauschalen Herstellungskosten wird nach Baujahr (vor 1995; 1995 bis 2004; ab 2005) und nach Baugestalt (Unterkellerung und Dachform) differenziert. Vgl. Länder Hessen und Niedersachsen (2016a), S. 33 ff.

2. Reformschritt: Änderung des Grundsteuergesetzes und Festlegung der Steuermesszahlen

In einem zweiten Schritt soll das Grundsteuergesetz geändert und die neuen Steuermesszahlen bestimmt werden. Die Länder sollen künftig die Möglichkeit erhalten, eigene Steuermesszahlen festzulegen.⁹ Dadurch werden sie grundsätzlich in die Lage versetzt, auch bei veränderten Wertverhältnissen zumindest landesweit Aufkommensneutralität zu gewährleisten. In diesem Zuge ist auch zu klären, wie die reformierte Grundsteuer ab dem Jahr 2027 im Länderfinanzausgleich erfasst werden soll.¹⁰

Dieser zweite Reformschritt soll erst erfolgen, wenn die neuen Grundsteuerwerte weitgehend vorliegen. Nach derzeitiger Planung wird dies vor dem Jahr 2027 der Fall sein. In diesem Zuge sollen auch die Steuerbefreiungen und die Härtefallregelungen des Grundsteuergesetzes überarbeitet werden.

4. Anforderungen an eine Grundsteuerreform

Die Grundsteuer steht mit einer gerechten Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit nicht im Einklang. Das ergibt sich bereits aus den Eigenheiten einer Objektsteuer. Als solche kann die Grundsteuer weder die persönlichen Verhältnisse noch die gesamte Einkommenssituation des Steuerpflichtigen berücksichtigen. Angesichts dieser Mängel sollte die Grundsteuer so ausgestaltet werden, dass sie möglichst wenig Schaden anrichtet.

Im Einzelnen hat das Institut zwei Kernforderungen an eine Reform der Grundsteuer formuliert: Zum einen sollte die neu gestaltete Grundsteuer in der Steuererhebung einfach sein. Da die Grundsteuer regelmäßig für etwa 35 Millionen wirtschaftliche Einheiten erhoben wird, bedarf es eines einfachen, pauschalierenden Massenverfahrens. Zum anderen sind Mehrbelastungen der Steuerzahler zu vermeiden. Das ist aktuell nicht zuletzt deshalb zwingend erforderlich, weil staatliche Abgaben zu einem stetigen Anstieg der Wohnkosten beigetragen haben.¹¹ Daher sollte zumindest insgesamt Aufkommensneutralität gewahrt und übermäßige Belastungsverschiebungen zwischen den Steuerzahlern vermieden werden.¹² Um starke Belastungszuwächse in bestimmten Regionen zu vermeiden, hat das Institut dafür plädiert, die Gesetzgebungskompetenz bei der Grundsteuer zumindest teilweise an die Länder zu übertragen. Durch eine solche Öffnungsklausel könnten die Länder auf die spezifischen Wertverhältnisse in ihrem Hoheitsgebiet Rücksicht nehmen.¹³

⁹ Vor der Einigung auf das Konsensmodell ist in der Finanzministerkonferenz erwogen worden, die Länderautonomie durch eine Mindestmesszahl oder einen Messzahl-Korridor bundesgesetzlich zu begrenzen. Davon ist im derzeitigen Gesetzentwurf nicht mehr die Rede. Es bleibt jedoch abzuwarten, ob eine solche Begrenzung zu einem späteren Zeitpunkt erfolgen wird.

¹⁰ Vgl. *Länder Hessen und Niedersachsen* (2016a), S. 44. Die Erfassung der Grundsteuereinnahmen dürfte zwischen Geber- und Nehmerländern strittig sein. Um eine schnelle Einigung der Ländermehrheit zu erreichen, haben die Länder vermutlich auf eine Festlegung zum jetzigen Zeitpunkt verzichtet.

¹¹ Vgl. *DSi* (2015b).

¹² Allerdings kann der Bundesgesetzgeber die generelle Aufkommensneutralität einer Grundsteuerreform nur im Einführungsjahr gewährleisten. In der Folgezeit kann es aufgrund der kommunalen Hebesatzautonomie (und ggf. aufgrund einer Öffnungsklausel für die Länder) zu einem Belastungsanstieg kommen, den der Bund nicht zu verantworten hat. Es sind daher auch begleitende Maßnahmen erforderlich, um mäßigend auf die Hebesatzentwicklung einzuwirken (siehe dazu Kapitel 6 auf S. 8).

¹³ Zu den Reformanforderungen siehe ausführlich *KBI* (2011), S. 17 ff. und *DSi* (2013), S. 222 ff.

5. Vorläufige Bewertung des Reformvorschlags der Finanzministerkonferenz

Im Gesetzesvorschlag der Länder wird die Höhe der Steuermesszahlen noch nicht festgelegt. Die Bestimmung der Steuermesszahlen soll erst erfolgen, wenn die Neubewertung der Grundstücke weitgehend abgeschlossen ist.¹⁴ Sowohl die Steuermesszahlen als auch die neuen Grundsteuerwerte sind zentrale Komponenten im Besteuerungsverfahren. Daher sind derzeit keine Berechnungen oder Schätzungen zu den Aufkommens- und Belastungswirkungen des Reformmodells möglich. Folglich kann nur eine vorläufige Einschätzung des FMK-Vorschlags erfolgen.

5.1. Unnötige Komplizierung durch wertabhängige Bemessungsgrundlage

Der Reformvorschlag der Ländermehrheit sieht eine wertorientierte Erfassung der Besteuerungsgrundlagen vor. Die Bewertung von Grund und Boden soll anhand von Bodenrichtwerten erfolgen. Diese werden nach geltender Rechtslage von den Gutachterausschüssen der Gemeinden auf der Basis von Kaufpreissammlungen ermittelt (§ 196 Baugesetzbuch). Soweit der Gesetzgeber nicht über die bestehenden Anforderungen an die Ermittlung der Bodenrichtwerte hinausgeht, kann damit auf vorliegende Daten zurückgegriffen werden. Dies dürfte den Aufwand bei der Steuererhebung grundsätzlich begrenzen. Die Bodenrichtwerte sind nach den gesetzlichen Vorgaben mindestens jedes zweite Jahr zu ermitteln. In der Praxis findet sogar häufig eine jährliche Ermittlung statt. Veränderte Wertverhältnisse haben also zur Folge, dass auch die Besteuerungsgrundlagen für die Gemeinden anzupassen sind (derzeit sind das der Einheitswert- und der Grundsteuermessbescheid). Dies würde zusätzlichen Verwaltungsaufwand verursachen.¹⁵

Bei der Gebäudebewertung wird auf die Gebäudegrundfläche, Geschosszahl, Baujahr, Gebäudeart und Nutzungsart abgestellt. Bei älteren Gebäuden erfolgt eine Wertminderung von bis zu 70 Prozent. Da sich die Wertminderung bei jüngeren Gebäuden jährlich erhöht¹⁶, ändert sich auch regelmäßig die Bemessungsgrundlage, sodass die Besteuerungsgrundlagen entsprechend anzupassen sind.¹⁷ Auch bei der Bestimmung der Gebäudeart ist mit erheblichem Aufwand zu rechnen, da zwischen 30 verschiedenen Gebäudearten unterschieden werden soll.¹⁸ Verschärfend kommt hinzu, dass bei den zuständigen Behörden (z. B. Grundbuch- und Katasterämtern) nicht sämtliche zur Gebäudebewertung erforderlichen Informationen vorliegen. Für die erste Bewertung zum Stichtag 01.01.2022 müssen daher die Eigentümer der rund 35 Millionen Grundstücke eine Steuererklärung abgeben. Der Verwaltungsaufwand dürfte daher weitaus höher ausfallen als bei den gebäudewertunabhängigen Reformvorschlägen (Süd-Modell und Thüringer-Modell).¹⁹ Darüber hinaus macht der Ländervorschlag regelmäßige Neubewertungen erforderlich. Diese sollen im Turnus von sechs Jah-

¹⁴ Nach derzeitiger Planung sollen die neuen Grundsteuerwerte ab dem Jahr 2027 angewendet werden. Es könnte daher sein, dass die Steuermesszahlen erst in etwa 10 Jahren festgelegt werden.

¹⁵ Inwieweit eine Automatisierung des Besteuerungsverfahrens den zusätzlichen Verwaltungsaufwands begrenzen kann, bleibt abzuwarten. Siehe auch Kapitel 5.5.

¹⁶ Das ist der Fall, weil zur Ermittlung der Wertminderung auf den Quotienten von Gebäudealter und Nutzungsdauer der Immobilie abgestellt wird.

¹⁷ Es ist nicht auszuschließen, dass der Rechtsbegriff Baujahr im Grundsteuerrecht noch näher zu definieren sein wird. Beispielsweise stellt sich die Frage, ob nach umfassenden Sanierungsmaßnahmen die Angaben zum Baujahr zu korrigieren sind.

¹⁸ Siehe *Hessen/Niedersachsen* (2016b), S. 33 ff.

¹⁹ Durch den pauschalierenden Ansatz ist aber mit geringeren Kosten als beim Verkehrswert- bzw. Nord-Modell zu rechnen.

ren stattfinden und weitgehend vollautomatisiert ablaufen. Ob diese Vereinfachung tatsächlich umgesetzt und somit die Abgabe von Steuererklärungen auf Einzelfälle beschränkt werden kann, bleibt abzuwarten.

Insgesamt fällt der Reformvorschlag der Länder in Bezug auf die Einfachheit der Steuererhebung gegenüber dem Süd-Modell ab. Das Süd-Modell knüpft an vorliegende physikalische Größen, wie die Grundstücks- und Gebäudegröße sowie die Nutzungsart der Immobilie, an. Die Steuererhebung

ist daher einfach und transparent und dürfte mit relativ geringem Verwaltungsaufwand verbunden sein. Die Wertorientierung des Reformvorschlags der Länder macht die Steuererhebung hingegen komplizierter.²⁰

Im Vergleich zum geltenden Recht weist der Vorschlag allerdings gewisse Vorzüge auf. Das ist den gravierenden Mängeln der heutigen Grundsteuer geschuldet. So ist der derzeitige Rückgriff auf völlig veraltete Einheitswerte nicht transparent, verursacht erheblichen Verwaltungsaufwand und führt zu beinahe willkürlichen Belastungsfolgen. Demgegenüber dürfte die vorgesehene Berücksichtigung von Bodenrichtwerten und die pauschalierte Erfassung der Gebäudewerte das Besteuerungsverfahren zumindest etwas einfacher und berechenbarer machen.

5.2. Einhaltung der Aufkommensneutralität höchst ungewiss

Die Länder versichern, dass die Reform nicht auf eine Erhöhung des Grundsteueraufkommens abzielt. Die angestrebte Aufkommensneutralität soll insbesondere bei der Bestimmung der Messzahlen beachtet werden. So soll den Ländern künftig die Möglichkeit gegeben werden, eigene, jeweils landesweit geltende Steuermesszahlen festzulegen. Die Länderautonomie könnte jedoch durch Mindestmesszahlen oder einen Messzahl-Korridor begrenzt werden.²¹

Die angestrebte Aufkommensneutralität und die Öffnungsklausel für die Länder sind grundsätzlich zu begrüßen.²² Durch die Öffnungsklausel hätten die Länder die Möglichkeit, landesspezifische Wertverhältnisse in ihrem Hoheitsgebiet zu berücksichtigen und durch eine Anpassung der Messzahlen einen allgemeinen Anstieg der Grundsteuerbelastung zu vermeiden. Dies ist jedoch an zwei Bedingungen geknüpft:

1. Ein etwaiger Messzahl-Korridor darf nicht zu eng bemessen sein. Ansonsten ist bei starken Wertveränderungen im Zuge der Reform keine ausreichende Anpassung der Messzahlen durch die Länder möglich.

²⁰ Anhaltspunkte für diese Einschätzung finden sich auch im FMK-Beschluss vom 25. Juni 2015. Hier ist von „zeit-
aufwendigen Bewertungsarbeiten“ und einer Anwendung des neuen Grundsteuerrechts erst ab dem Jahr 2020
die Rede.

²¹ Dies wurde in der Finanzministerkonferenz in Erwägung gezogen. Da die Steuermesszahlen aber erst später in
einem gesonderten Gesetzgebungsverfahren bestimmt werden sollen, finden sich in den vorliegenden Geset-
zesvorschlägen keine Aussagen zu einer etwaigen Begrenzung der Länderautonomie.

²² Die Erfahrungen mit vermeintlich aufkommensneutralen Steuerreformen geben jedoch Anlass zur Skepsis. Bei-
spielsweise sollte die Erbschaftsteuerreform 2008 ein stabiles Aufkommen von rund 4 Mrd. Euro p. a. sicher-
stellen. Inzwischen liegt das Erbschaftsteueraufkommen bereits bei 5,45 Mrd. Euro. Damit wurde die politische
Zielmarke von 4 Mrd. Euro um 36 Prozent überschritten.

2. Die Wirksamkeit der Öffnungsklausel hängt in der politischen Praxis auch davon ab, welche Konsequenzen eine Veränderung der Messzahlen im Länderfinanzausgleich hat.²³ Es sollte gewährleistet sein, dass Ländern, die durch eine Absenkung der Messzahlen eine Mehrbelastung ihrer Steuerzahler vermeiden wollen, keine finanziellen Nachteile im Länderfinanzausgleich entstehen. Hierfür ist eine sachgerechte Regelung im Länderfinanzausgleich nötig.²⁴

Die Länder wollen die Erfassung der Grundsteuereinnahmen im Länderfinanzausgleich erst zu einem späteren Zeitpunkt klären.²⁵ Somit kann derzeit noch nicht beurteilt werden, ob eine sachgerechte Regelung zustande kommt. Zudem setzt eine Belastungsbegrenzung durch die Öffnungsklausel stets entsprechende Mehrheitsverhältnisse in den Landesparlamenten voraus. Es bleibt daher ungewiss, ob die Grundsteuerreform tatsächlich aufkommensneutral ausfallen wird.

5.3. Kein Schutz vor übermäßigen Belastungszuwächsen

Auch bei annähernder Aufkommensneutralität im Reformjahr könnten einzelne Steuerzahler mit übermäßigen Belastungszuwächsen konfrontiert werden. Dazu kann es kommen, wenn beispielsweise die Bodenrichtwerte in bestimmten Regionen oder Gemeindeteilen überdurchschnittlich stark ansteigen. Zudem ist mit einem starken Belastungsanstieg bei neu errichteten Gebäuden zu rechnen, weil Neubauten aufgrund der (geringen bzw. fehlenden) Alterswertminderung generell stärker belastet werden als Altbauten. Da diese Belastungsverschiebungen häufig innerhalb einer Gemeinde auftreten werden, ist eine zielgenaue und angemessene Entlastung nicht durch eine Hebesatzsenkung zu erreichen. Zu erwägen wäre daher eine Härtefallklausel, die bei übermäßigen Belastungszuwächsen gegenüber dem geltenden Recht eine Kappungsgrenze bzw. einen Teilerlass der Grundsteuerschuld vorsieht. Eine solche Belastungsbegrenzung könnte die Akzeptanz der Grundsteuerreform erhöhen und besonders in Ballungsgebieten soziale Härten vermeiden.

5.4. Gefahr von allmählichen Steuererhöhungen besteht

Bei einer Umsetzung des FMK-Vorschlags sind aufgrund der wertabhängigen Bemessungsgrundlage allmähliche Steuererhöhungen zu befürchten. Denn bei steigenden Bodenrichtwerten steigt selbst bei unveränderten Hebesätzen und Steuermesszahlen die Grundsteuerbelastung automatisch und permanent an. Ohne Korrekturen würde dann das Ziel der Belastungsbegrenzung verfehlt werden. Daher sollte erwogen werden, das reformierte Grundsteuergesetz auf vier Jahre zu befristen und eine Evaluierung vorzusehen. Durch eine solche Befristung könnte der Bundesgesetzgeber angehal-

²³ Im Länderfinanzausgleich werden den Ländern die Steuereinnahmen ihrer Gemeinden zu 64 Prozent angerechnet. Damit haben auch die Grundsteuereinnahmen der Gemeinden Einfluss auf die Finanzkraft der Länder.

²⁴ Zu erwägen wäre beispielsweise, die Grundsteuereinnahmen künftig nicht mehr im Länderfinanzausgleich zu berücksichtigen. Eine Änderung des Grundsteueraufkommens – beispielsweise aufgrund einer geänderten Steuermesszahl – hätte dann keine Auswirkungen auf die Zuweisungen bzw. Zahlungen, die ein Land im Rahmen des Länderfinanzausgleichs erhält bzw. leisten muss. Da das Grundsteueraufkommen derzeit nur rund 4 Prozent der im Länderfinanzausgleich insgesamt berücksichtigten Finanzkraft der Länder ausmacht, würde dieser Schritt auch das Ausgleichsvolumen nur geringfügig vermindern. Vgl. dazu *Löhr* (2016), S. 2080 und *BMF* (2016).

²⁵ Vgl. *Hessen/Niedersachsen* (2016b), S. 44.

ten werden, übermäßige Belastungen zu vermeiden. So wären bei einem zwischenzeitlichen Aufkommenszuwachs die Messzahlen und/oder die Messzahlkorridore entsprechend anzupassen. Angesichts dieser regelmäßigen Korrekturbedürftigkeit wäre es aber sinnvoller, wenn die Politik ein wertunabhängiges Reformmodell (wie z. B. das Süd-Modell) umsetzen würde. Bei unveränderten Hebesätzen und Steuermesszahlen bliebe das Grundsteueraufkommen dann konstant.²⁶

5.5. Hohe Reformkosten und Umsetzungsschwierigkeiten zu befürchten

Derzeit sind die Länder nicht in der Lage, die administrativen Gesamtkosten der Grundsteuerreform auch nur annähernd abzuschätzen.²⁷ Angesichts einer inzwischen mehr als 20 Jahre andauernden Reformdiskussion ist das erstaunlich. Zu befürchten ist jedoch, dass bereits aufgrund der sehr langen Vorlaufzeit von etwa 10 Jahren die anfallenden Umstellungskosten erheblich sein dürften. Dazu tragen länderspezifische Besonderheiten in der Finanz-, Kataster- und Vermessungsverwaltung bei, die die angestrebte Vollautomatisierung nach einem bundeseinheitlichen Standard zusätzlich erschweren dürften.²⁸ Schließlich ist auch wegen der bisherigen Erfahrungen mit EDV-Projekten in der Finanzverwaltung mit einem hohen Finanz- und Personalaufwand und mit Problemen und Verzögerungen bei der administrativen Umsetzung zu rechnen.²⁹

5.6. Langer Übergangszeitraum verfassungsrechtlich bedenklich

Aufgrund der Vorlagebeschlüsse des Bundesfinanzhofs aus dem Jahr 2014 und verschiedener Verfassungsbeschwerden sind derzeit beim Bundesverfassungsgericht mehrere Verfahren zur Einheitsbewertung der Grundsteuer anhängig. Die drohende Verfassungswidrigkeit der Grundsteuer, die mit Einnahmeausfällen für die Gemeinden einhergehen könnte, hat den Druck auf die Politik nochmals erhöht. Die Einigung der Finanzministerkonferenz kann daher als Versuch gewertet werden, durch politisches Handeln Einfluss auf die anstehende Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu nehmen. In diesem Sinne ist auch die Ankündigung der Länder zu verstehen, dass die Umsetzung der Grundsteuerreform etwa zehn Jahre in Anspruch nehmen dürfte.

Es ist indes fraglich, ob das Bundesverfassungsgericht eine derart lange Fortgeltung der vermutlich verfassungswidrigen Einheitsbewertung akzeptieren wird.³⁰ Denn in anderen Verfahren hat das

²⁶ Im Zeitablauf würde die Grundsteuer damit gemessen am Gesamtsteueraufkommen an Gewicht verlieren. Da die Grundsteuer jedoch mit einer gerechten Besteuerung nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip nicht vereinbar ist, wäre diese Entwicklung sachgerecht. Eine angemessene Finanzausstattung der Gemeinden kann dennoch sichergestellt werden, indem die Gemeinden – im Zuge eines Gewerbesteuerabbaus – stärker am Aufkommen aus den Gemeinschaftssteuern beteiligt werden. Vgl. *DSi* (2013), S. 184 ff.

²⁷ Vgl. die Ausführungen zum Erfüllungsaufwand in *Hessen/Niedersachsen* (2016b), S. 2: „Die Mehrkosten innerhalb der Finanzverwaltung aufgrund der durchzuführenden Neubewertung und des Aufbaus der dazu nötigen IT-Struktur lassen sich gegenwärtig noch nicht beziffern.“

²⁸ Vgl. *Hessen/Niedersachsen* (2016b), S. 37 f.: „Eine Neubewertung sämtlicher wirtschaftlicher Einheiten (ca. 35 Millionen) setzt unter Berücksichtigung der knappen personellen Ressourcen eine weitgehende Automationsunterstützung voraus und bedarf einer relativ langen Vorlaufzeit. Insbesondere die automationstechnische Umsetzung der Bewertungsverfahren benötigt ab Inkrafttreten des Gesetzes mindestens sechs Jahre. Denn es ist erforderlich, Daten der Länderfinanzverwaltungen mit denen anderer Stellen, insbesondere der Grundbuchämter sowie der Vermessungs- und Katasterverwaltungen, nach bundeseinheitlichem Standard elektronisch zu verbinden. *Diese Prozesse sind durch regionale Besonderheiten und unterschiedliche Ausgangslagen hinsichtlich der vorhandenen Organisationsform und Technologie geprägt.*“ (Hervorhebung durch Verf.)

²⁹ Vgl. *Hildebrand/Riedel* (2014).

³⁰ Vgl. *Löhr* (2016), S. 2079 und *Rothbart* (2016).

Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber eine deutlich kürzere Frist gesetzt, um einen verfassungswidrigen Zustand zu beseitigen.³¹ Sollte das Bundesverfassungsgericht eine zügige Ersetzung der überholten Einheitsbewertung verlangen, könnte dies eine politische Gelegenheit darstellen, die Grundsteuer durch die Umsetzung eines wertunabhängigen Reformmodells doch noch durchgreifend zu vereinfachen.

6. Reformbegleitende Maßnahmen zur Begrenzung des Hebesatzanstiegs

Unabhängig von der Ausgestaltung des Reformmodells kann auch die Hebesatzentwicklung die angestrebte Aufkommensneutralität unterlaufen. Derzeit ist bei der Grundsteuer zum Teil ein starker Belastungsanstieg zu verzeichnen. Zwischen 2009 und 2014 ist der durchschnittliche Hebesatz der Grundsteuer B von 401 auf 441 Prozent gestiegen. In einigen Gemeinden sind die Hebesätze sogar sprunghaft erhöht worden.³²

Eine Begrenzung des Hebesatzanstiegs ist aufgrund der kommunalen Hebesatzautonomie nicht unmittelbar möglich. Bund und Länder können aber mäßigend auf die Hebesatzentwicklung einwirken. Neben einer angemessenen Finanzausstattung der Kommunen ist dabei vor allem die strikte Einhaltung des Konnexitätsprinzips³³ geboten. Darüber hinaus sollten die Länder gewährleisten, dass vom kommunalen Finanzausgleich keine Fehlanreize zu Steuererhöhungen ausgehen.³⁴ Letztlich ist aber auch jede einzelne Gemeinde in der Verantwortung, einen Anstieg der Grundsteuerbelastung zu vermeiden. Daher sollten Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung vorrangig und konsequent auf der Ausgabenseite ansetzen. Das liegt auch im kommunalen Eigeninteresse, da moderate Grundsteuerhebesätze zur Erhaltung der Standortqualität und des Steuersubstrats beitragen.

7. Exkurs: Zur Diskussion über die Wiedereinführung einer Baulandsteuer

Die Baulandsteuer³⁵ ist eine erhöhte Grundsteuer für unbebaute Grundstücke, die sich in einem baureifen Zustand befinden. Die Belastungsverschärfung zielt darauf ab, die Grundstückseigentümer zur Veräußerung oder zur schnellen Bebauung anzuhalten. Dadurch soll vermieden werden, dass nicht bauwillige Eigentümer baureife Grundstücke über einen längeren Zeitraum in der Hoffnung auf Preissteigerungen zurückhalten. Die Steuer soll also das spekulative Halten von Grundstücken unattraktiv machen und dadurch ein zusätzliches Angebot von Bauland bewirken. Es handelt sich somit um eine Lenkungssteuer, die durch steuerliche Zusatzlasten auf eine Verhaltensänderung der Steuerpflichtigen abzielt.³⁶

³¹ Beispielsweise hat das Bundesverfassungsgericht in seiner jüngsten Entscheidung zur Erbschaftsteuer der Politik nur eine Frist von rund 36 Monaten eingeräumt.

³² Für Beispiele siehe *DSi* (2015b), S. 1 f.

³³ Nach dem Konnexitätsprinzip sollen bei der Bereitstellung staatlicher Leistungen die Entscheidungskompetenz und die Finanzierungszuständigkeit übereinstimmen. Übertragen beispielsweise die Länder Aufgaben an die Gemeinden, so sind die Länder auch verpflichtet, die entstehenden Kosten zu tragen.

³⁴ Vgl. *DSi* (2015a). Konkret sollten die Länder auf eine Anhebung der sogenannten Nivellierungshebesätze verzichten, da diese die Hebesatzpolitik der Gemeinden erheblich beeinflussen.

³⁵ Die Baulandsteuer ist eine spezielle Erhebungsform der Grundsteuer und wird mitunter als Grundsteuer C bezeichnet.

³⁶ Vgl. *KBI* (2000), S. 92, Deutscher Bundestag (1994), S. 81 und *Bormann et al* (2016), S. 3.

Eine Baulandsteuer ist zu Beginn der 1960er Jahre kurzfristig in Deutschland erhoben worden. Im Zuge der Diskussionen zur Grundsteuerreform ist mehrfach die Wiedereinführung der Baulandsteuer gefordert worden. Beispielsweise plädierte die Arbeitsgruppe Grundsteuer der Finanzministerkonferenz im Jahr 2000 für eine erhöhte Steuermesszahl für unbebaute baureife Grundstücke, um die bodenmobilisierenden Effekte der Grundsteuer zu stärken.³⁷ Aktuell sprechen sich die Länder Berlin und Baden-Württemberg für eine Wiedereinführung der Baulandsteuer aus. Das Land Berlin prüft, ob eine erhöhte Grundsteuer für baureife, aber unbebaute Grundstücke geeignet ist, um spekulatives Zurückhalten von Grundstücken zu verhindern und dadurch zusätzliches Bauland zur Verfügung zu stellen.³⁸ In Baden-Württemberg sind vergleichbare Pläne sogar im Koalitionsvertrag von Bündnis 90/Die Grünen und CDU enthalten.³⁹

Rückblick: Schlechte Erfahrungen mit der Baulandsteuer in Deutschland

Die im Jahr 1960 eingeführte Baulandsteuer wurde lediglich in Jahren 1961/62 erhoben.⁴⁰ Zu ihrer Berechnung wurde eine erhöhte Steuermesszahl verwendet⁴¹, die zu einem Belastungsanstieg um das 4- bis 6-fache führte. Zudem erhielten die Gemeinden das Recht, einen besonderen Steuersatz für baureife Grundstücke festzusetzen. Dadurch konnten sie die Belastung durch die Baulandsteuer abmildern oder weiter erhöhen.⁴²

Nach einer Erhebungsdauer von nur zwei Jahren ist die Baulandsteuer abgeschafft worden⁴³, da sich die Erwartungen der Politik nicht erfüllt hatten. Nach Einschätzung der Bundesregierung ist die beabsichtigte Dämpfung der Baulandpreise und die Ausweitung des Baulandangebots nicht eingetreten. Zudem habe sich das Instrument als wenig treffsicher erwiesen. So sei es nicht gelungen, den steuerlichen Druck auf vermeintliche Spekulationsfälle zu begrenzen. Stattdessen seien auch Eigentümer zusätzlich belastet worden, die das Bauland als Gartengrundstück nutzten, die das geplante Bauvorhaben noch nicht finanzieren konnten oder die das Bauland für ihre Kinder zurückhalten wollten.⁴⁴

Baulandsteuer als unsoziale und ungerechte Strafsteuer

Die Wiedereinführung einer Baulandsteuer würde die bestehenden Mängel der Grundsteuer verschärfen.⁴⁵ Denn ohne Rücksicht auf die Einkommenssituation oder die persönlichen Verhältnisse wären Eigentümer von unbebauten Grundstücken mit einem extremen Anstieg der Grundsteuerbelastung konfrontiert. Die Belastungsverschärfungen sind dann besonders willkürlich, wenn dem

³⁷ Vgl. *Coulmas/Lehmbrock* (2001), S. 290.

³⁸ Vgl. *Bünger* (2016) und *Tutt* (2016), S. 20 f.

³⁹ Vgl. *Bündnis 90/Die Grünen/CDU* (2016), S. 21: „Flexible Grundsteuermöglichkeiten für Kommunen: Kommunen sollen selbst Anreize zur Innenentwicklung setzen können. Dafür setzen wir uns bei der Reform der Grundsteuer auf Bundesebene ein.“

⁴⁰ Siehe Bundesbaugesetz vom 23.6.1960 (BGBl. 1960 I S. 341).

⁴¹ Die Steuermesszahl betrug zum damaligen Zeitpunkt für unbebaute Grundstücke grundsätzlich 5 ‰. Im Rahmen der Grundsteuer C wurde die Steuermesszahl für baureife Grundstücke zunächst auf 20 ‰ und nach jeweils zwei Kalenderjahren auf 25 bzw. 30 ‰ erhöht.

⁴² Zur Ausgestaltung der Grundsteuer C siehe Bundesbaugesetz vom 23.06.1960 (BGBl. 1960 I S. 341) und *Troll/Eisele* (2010), S. 318 f. Eine Erstattung der Baulandsteuer war vorgesehen, wenn innerhalb von 2 bzw. 4 Jahren das Grundstück mit einem Wohngebäude bebaut wurde.

⁴³ Die Baulandsteuer ist im Jahr 1964 rückwirkend zum 01.01.1963 abgeschafft worden.

⁴⁴ So die rückblickende Einschätzung der Bundesregierung im Jahr 1991. Vgl. *Deutscher Bundestag* (1991), S. 10.

⁴⁵ Für eine detaillierte Darstellung vgl. *DSi* (2013), S. 216 ff.

Eigentümer die finanziellen Mittel für eine zügige Bebauung des Grundstücks fehlen. In diesem Fall kann der Besteuerung nicht ausgewichen werden, sodass *nicht vorhandene* Leistungsfähigkeit sogar durch eine erhöhte Belastung bestraft wird. Damit steht die Baulandsteuer im drastischen Widerspruch zu einer gerechten Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Es ist zu bezweifeln, dass eine wiedereingeführte Baulandsteuer den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügen kann.⁴⁶

Auch die verteilungspolitische Wirkung der Baulandsteuer ist bedenklich. Sie wirkt regressiv, da einkommensschwache Eigentümer in Relation zu ihrem Einkommen überproportional belastet werden. Wie bereits dargestellt, ist es für Geringverdiener erheblich schwieriger, der erhöhten Belastung durch eine Bebauung auszuweichen. Das führt im Ergebnis dazu, dass der beabsichtigte Veräußerungsdruck vor allem einkommensschwache Eigentümer trifft und dadurch die Konzentration unbebauter Grundsteuer bei einkommensstarken Personen und Körperschaften begünstigt.⁴⁷ Zudem ist es wahrscheinlich, dass gezahlte Baulandsteuer bei einer späteren Wohnbebauung auf die Mieter überwältigt wird.⁴⁸ Diese problematische (Um-)Verteilungswirkung macht die Baulandsteuer zu einer unsozialen Strafsteuer.

Baulandsteuer zur Angebotsausweitung weder geeignet noch erforderlich

Die bisherige Erfahrung deutet darauf hin, dass die Baulandsteuer kein geeignetes Instrument ist, um Preissteigerungen zu begrenzen oder das Baulandangebot auszuweiten. Sofern es dem Verkäufer gelingt, die gezahlte Baulandsteuer auf den Käufer zu überwälzen, ist sogar mit einer zusätzlichen Verteuerung zu rechnen.

Zudem ist die Einführung einer Baulandsteuer nicht erforderlich. Den Gemeinden stehen bereits im geltenden Recht geeignetere Maßnahmen zur Verfügung, um auf ein zusätzliches Baulandangebot hinzuwirken. So kann die Politik die zuständigen Kommunalbehörden etwa durch Zielvorgaben dazu anhalten, die Erschließung zusätzlicher Flächen voranzutreiben und für eine zügige Bearbeitung von Bauanträgen zu sorgen.⁴⁹ Zudem verfügen die Gemeinden bereits über rechtliche Mittel, um Grundstückseigentümer – als *ultima ratio* – zur Bebauung zu zwingen. Dazu zählen das sogenannte Baugebot⁵⁰ und die Entwidmung zurückgehaltener Bauflächen.⁵¹ Schließlich kann auch der Bundesgesetzgeber auf eine weitere Erhöhung des Angebots hinwirken, indem er derzeit bestehende Hürden und Hemmnisse bei der Ausweisung von Bauland überprüft und ggf. beseitigt.⁵²

⁴⁶ Insbesondere hinsichtlich der Gleichbehandlung der Steuerpflichtigen und dem grundgesetzlich verbrieften Eigentumsschutz bestehen erhebliche Bedenken.

⁴⁷ Vgl. *KBI* (2000), S. 21.

⁴⁸ Vgl. *Tipke* (2003), S. 958.

⁴⁹ Vgl. *Arentz* (2015), S. 1 f.

⁵⁰ Gemäß § 176 Abs. 1 Baugesetzbuch kann die Gemeinde im Geltungsbereich eines Bebauungsplans den Eigentümer durch Bescheid verpflichten, innerhalb einer zu bestimmenden angemessenen Frist sein Grundstück entsprechend den Festsetzungen des Bebauungsplans zu bebauen.

⁵¹ Vgl. *Wullkopf* (2002), S. 11 und *Deutscher Bundestag* (1994), S. 88. Die kommunale Bauleitplanung ist nicht statisch konzipiert, sondern kann bei Bedarf abgeändert und weiterentwickelt werden. Gemäß § 42 Abs. 3 Baugesetzbuch ist der Entzug nicht ausgenutzter Baurechte nach Ablauf von sieben Jahren sogar entschädigungslos möglich.

⁵² Beispielsweise wird derzeit eine Novellierung des Baugesetzbuches und der Baunutzungsordnung mit dem Ziel erwogen, durch eine Reduzierung der Lärmvorschriften die Erschließung von Grundstücken zu ermöglichen, die im jetzigen Rechtsrahmen nicht bebauungsfähig wären. Vgl. *Kersting* (2016), S. 10.

Wiedereinführung der Baulandsteuer ist abzulehnen

Die Baulandsteuer weist gravierende Mängel auf und würde die bereits bestehenden Schwächen der Grundsteuer verschärfen. So widerspricht die Baulandsteuer drastisch dem Leistungsfähigkeitsprinzip und ist als unsoziale Strafsteuer auch verteilungspolitisch bedenklich. Zur Ausweitung des Baulandangebots ist die Steuer nicht geeignet und auch nicht erforderlich, da die Gemeinden bereits im geltenden Recht über zahlreiche Instrumente verfügen, um auf ein zusätzliches Baulandangebot hinzuwirken. Zudem würde sie voraussichtlich das Versprechen einer aufkommensneutralen Grundsteuerreform konterkarieren. Die Baulandsteuer ist daher eine überholte, ungerechte und belastungsverschärfende Strafsteuer, die einkommensschwache Steuerzahler überproportional belastet. Die aktuellen Bestrebungen einzelner Bundesländer, diese Steuer über 50 Jahre nach ihrer Abschaffung wieder einzuführen, sind daher abzulehnen.

8. Fazit

Der Reformvorschlag der Länderfinanzminister kann den vom Institut genannten finanzwissenschaftlichen Anforderungen an eine Grundsteuerreform nur mit Einschränkungen genügen. Sowohl die angestrebte Aufkommensneutralität als auch die möglichst einfache Steuererhebung werden durch die wertabhängige Bemessungsgrundlage beeinträchtigt. Insbesondere besteht die Gefahr von allmählichen Steuererhöhungen. Denn bei steigenden Bodenrichtwerten werden die Steuerzahler selbst bei konstanten Hebesätzen und Messzahlen zusätzlich belastet. Da die Grundsteuer ohnehin schwer zu rechtfertigen ist, sollte dies vermieden werden.

Daher plädiert das Institut weiterhin für die Umsetzung einer wertunabhängigen Einfachsteuer (Süd-Modell). Dieses Reformmodell könnte auch in der politischen Diskussion wieder relevant werden, wenn das Bundesverfassungsgericht die von den Ländern beabsichtigte etwa 10-jährige Fortgeltung der überholten Einheitsbewertung nicht akzeptiert. Sollten die Länder dennoch an ihrem derzeitigen Vorschlag festhalten, müssten zumindest geeignete Rahmenbedingungen für eine aufkommensneutrale Grundsteuerreform geschaffen werden. Neben der in Aussicht gestellten Länderautonomie bei der Festlegung der Grundsteuer-Messzahlen sind hierfür eine Befristung des Grundsteuergesetzes mit Evaluierung der Reformauswirkungen und eine sachgerechte Erfassung der Grundsteuereinnahmen im Länderfinanzausgleich erforderlich. Außerdem müssen vor dem voraussichtlichen Inkrafttreten der Reform im Jahr 2027 die Steuermesszahlen so angepasst werden, dass Aufkommensneutralität tatsächlich gewährleistet ist. Auch die Einführung einer Härtefallklausel ist zu erwägen, um übermäßige Belastungszuwächse zu vermeiden. Schließlich ist die Wiedereinführung einer Baulandsteuer – die eine ungerechte Strafsteuer auf unbebautes Bauland darstellt – abzulehnen, da sie die bereits bestehenden Mängel der Grundsteuer erheblich verschärfen würde.

Ein insofern modifizierter Reformvorschlag wäre ein vertretbarer Kompromiss für die Steuerzahler. Zum einen käme damit das weitaus problematischere „Nord-Modell“ nicht zum Zuge. Zum anderen wäre mit der Abwehr einer verkehrswertorientierten Grundsteuer zugleich einer möglichen Reaktivierung der Vermögensteuer ein Riegel vorgeschoben.

Literatur

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2016): Vorläufige Abrechnung des Länderfinanzausgleichs für das Jahr 2015, http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Foederale_Finanzbeziehungen/Laenderfinanzausgleich/Vorlaeufige-Abrechnung-Laenderfinanzausgleich-2015.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (Stand: 07.09.2016).

Bormann, R. et al (2016): *Wohnungsnot beenden. Mit Grundsteuer und Bodenrecht Bauland aktivieren*, in: *WISO direkt, Friedrich-Ebert-Stiftung*, <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/12550.pdf>, Stand: 09.08.2016.

Bündnis 90/Die Grünen und CDU (2016): *Baden-Württemberg gestalten. Verlässlich. Nachhaltig. Innovativ. Koalitionsvertrag zwischen Bündnis 90/Die Grünen Baden-Württemberg und der CDU Baden-Württemberg 2016-2021*. Stuttgart.

Bünger, R. (2016): *Bauspekulation. Senat prüft Einführung einer neuen Grundsteuer*, <http://www.tagesspiegel.de/berlin/bauspekulationen-senat-prueft-einfuehrung-einer-neuen-grundsteuer/13450394.html> (Stand: 09.08.2016).

Coulmas, D. /Lehmbrock, M. (2001): *Grundsteuerreform – Was kommt nach dem Praxistest*, http://www.vhw.de/fileadmin/user_upload/08_publicationen/verbandszeitschrift/2000_2014/PDF_Dokumente/2001/FW_6_2001_Grundsteuerreform_Coulmas_Lehmbrock.pdf (Stand: 24.08.2016).

Deutscher Bundestag (1991): *Zukünftige Besteuerung von Grundstücken und Gebäuden*, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage ... der Fraktion der SPD, Drucksache 12/1337.

Deutscher Bundestag (1994): *Unterrichtung durch die Bundesregierung. Bericht der Expertenkommission Wohnungspolitik*. Bundestags-Drucksache 13/159.

Deutscher Städtetag (2013): *Erwartungen und Forderungen des Deutschen Städtetages an den neuen Bundestag und die neue Bundesregierung. Beiträge des Deutschen Städtetages zur Stadtpolitik – Band 100*. Berlin.

DSi – Deutsches Steuerzahlerinstitut (2013): *Bausteine für eine Reform des Steuersystems*, Schrift 1, Berlin.

DSi – Deutsches Steuerzahlerinstitut (2015a): *Steigende Grundsteuerbelastung: Fehlanreize im kommunalen Finanzausgleich vermeiden*, DSi kompakt Nr. 15, Berlin.

DSi – Deutsches Steuerzahlerinstitut (2015b): *„Wohnkostenbremse“ für den Staat: Fünf Vorschläge zur Belastungsbegrenzung bei den Mietern und Eigentümern*, DSi kompakt Nr. 18, Berlin.

Hessen/Niedersachsen – Niedersächsisches Finanzministerium und Hessisches Ministerium der Finanzen (2016a): *Gerecht für die Bürger, verlässlich für die Kommunen, ohne Steuererhöhung [...]*, Pressemitteilung vom 22.07.2016, <https://finanzen.hessen.de/presse/pressemitteilung/gerecht-und-verlaesslich> (Stand: 24.08.2016).

Hessen/Niedersachsen – Niedersächsisches Finanzministerium und Hessisches Ministerium der Finanzen (2016b): *Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Bewertungsgesetzes*, <https://finanzen.hessen.de/presse/pressemitteilung/gerecht-und-verlaesslich> (Stand: 15.08.2016).

Hessen/Niedersachsen – Niedersächsisches Finanzministerium und Hessisches Ministerium der Finanzen (2016c): *Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 105)*, <https://finanzen.hessen.de/presse/pressemitteilung/gerecht-und-verlaesslich> (Stand: 15.08.2016).

Hildebrand, J./Riedel, D. (2014): *Programmiertes Chaos*, in: *Handelsblatt* vom 3. Februar 2014, S. 1; 4-5.

Kersting, S. (2016): Zentraler und lauter. Regierung will Vorschriften abschaffen, um Baugebiete zu erschließen, in: Handelsblatt vom 23. August 2016, S. 10.

KBI – Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (2000): Lenken mit Steuern und Abgaben – Große Mängel und Gefahren, Schriftenreihe, Heft Nr. 92, Wiesbaden.

KBI – Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (2011): Reform der Grundsteuer, Schriftenreihe, Heft Nr. 109, Berlin.

Löhr, D. (2016): Zum neuen Grundsteuer-Reformmodell der Länderfinanzminister – gerecht und verlässlich, in: Betriebsberater vom 29.8.2016 (Heft 35), S. 2075-2080.

Rothbart, C. (2016): Konzept zur Reform der Grundsteuer vorgelegt - Lösung des gordischen Knoten?, <https://www.zdh.de/index.php?id=29474> (Stand: 7.9.2016).

Schäfer, M. (2015): Im Grundsatz einig über neue Grundsteuer, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 26.06.2015, S. 19.

Seer, R. (2015): Grund-/Vermögensteuer (§ 16), in: Tipke, K. und Lang, J., Steuerrecht, 22. Auflage, Köln.

Tipke, K. (2003): Die Steuerrechtsordnung, Band II, 2. Auflage, Köln.

Troll, M. und Eisele, D. (2010): Kommentar Grundsteuergesetz. München.

Tutt, C. (2016): Der 10-Punkte-Plan für bezahlbares Wohnen, in: WirtschaftsWoche vom 05.08.2016, S. 17-21.

Wullkopf, U. (2003): Baulandausweisung der Kommunen zwischen Restriktion und Marketing, http://www.iwu.de/fileadmin/user_upload/dateien/wohnen/bodenpolitik.pdf (Stand: 24.08.2016).