

Themenbeitrag Positionspapier der deutschen gewerblichen Wirtschaft zur Reform der Grundsteuer

29. Januar 2019

Leitlinien für die Neuregelung

Aus Sicht der deutschen gewerblichen Wirtschaft sollte die Reform der Grundsteuer unter folgenden Leitlinien erfolgen:

- Die Reform muss innerhalb der vom Bundesverfassungsgericht vorgegebenen Fristen für die Neufassung des Gesetzes zur Wertermittlung (31.12.2019) und zur administrativen Umsetzung (31.12.2024) verfassungsfest umgesetzt werden.
- Durch die Reform darf sich nur vertretbarer administrativer Aufwand für die Steuerpflichtigen und die Finanzverwaltung ergeben.
- Die Ermittlung der Bemessungsgrundlage muss für den Steuerpflichtigen transparent sein. Zudem sollten schon jetzt geeignete rechtliche Rahmenbedingungen geschaffen werden, damit die reformierte Grundsteuer von Beginn an vollständig digital erhoben werden kann.
- Das politische Versprechen der Aufkommensneutralität der Reform ist strikt einzuhalten. Dabei sollte sich die Aufkommensneutralität auf die Gemeindeebene beziehen.
- Gewerblich genutzte Grundstücke und Gebäude sollten durch die Reform nicht generell höher belastet werden. Es darf keine allgemeine Belastungsverschiebung zu gewerblich genutzten Grundstücken und Gebäuden geben. Die Einführung einer Grundsteuer C für unbebaute Grundstücke – wie im Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD angekündigt – lehnen wir ab.
- Die eigentliche Rechtfertigung der Grundsteuer – als Äquivalent für die dem Grundstücksnutzer zugutekommenden kommunalen Leistungen – sollte im Blick behalten werden. Die Grundsteuer muss daher vom Eigentümer (eines Grundstücks bzw. eines Gebäudes) weiterhin auf Mieter und Pächter umgelegt werden können.

Folgerungen für die Wahl des Reformmodells

Das Bundesministerium der Finanzen hat ein wertunabhängiges und ein wertabhängiges Modell für die Reform der Grundsteuer vorgestellt (BMF-Briefing vom 28. November 2018). Ein wertunabhängiges Modell ist aus Sicht der gewerblichen Wirtschaft am besten geeignet, die Grundsteuer unter Beachtung der genannten Prämissen zu reformieren. Die Bemessungsgrundlage ermittelt sich im wertunabhängigen Modell durch Multiplikation der Flächen von Grundstück und Gebäude mit Äquivalenzzahlen. Die Äquivalenzzahlen sind dabei feste Eurocent-Beträge pro Quadratmeter jeweils für die Grundstücks- und Gebäudeflächen. Das wertunabhängige Modell ermöglicht am ehesten eine rechtssichere und automationsgestützte Besteuerung. Für Grundstücks- und Gebäudedaten, die zur Ermittlung der Flächen erforderlich sind, kann auf das Liegenschaftskatasterinformationssystem (ALKIS) zurückgegriffen werden. ALKIS bietet Informationen zur Grundstücksgröße sowie zur Gebäudegrundfläche und -höhe. Insoweit sind bei einem wertunabhängigen Modell keine aufwendigen zusätz-

lichen Erhebungen von Gebäudedaten und zusätzliche Erklärungspflichten der Eigentümer erforderlich.

Bei einem wertunabhängigen Modell wären deshalb sowohl der einmalige Einführungsaufwand als auch der laufende administrative Aufwand gering. Der laufende Aufwand für Erklärungen und Erfassungen würde sogar vollständig entfallen, falls keine tatsächlichen Veränderungen am Grundstück, an den Gebäuden oder an den Eigentumsverhältnissen auftreten. Ein weiterer Vorteil eines wertunabhängigen Modells besteht darin, dass die Grundsteuer nicht „automatisch“ mit steigenden Mietoder Baukosten steigt und ohne gegenläufige Absenkungen der Hebesätze im Zeitablauf zu höheren Steuerbelastungen führt. Zwar ist auch beim wertunabhängigen Modell ggf. eine einmalige Erklärung des Steuerpflichtigen erforderlich, dieser Aufwand ist aber geringer als beim wertabhängigen Modell, bei dem nach dem Entwurf des BMF-Briefings vom 28. November 2018 zahlreiche individuelle oder vorgegebene Bewertungsparameter zu ermitteln sind. Die Vorteile des einfachen, wertunabhängigen Modells kämen nicht nur den Steuerpflichtigen, sondern auch der Finanzverwaltung zugute. Das Abstellen auf die Grundstücks- und Gebäudeflächen ist im Sinne des Äquivalenzprinzips eine mögliche Typisierung des Nutzungsvorteils der kommunalen Daseinsvorsorge, soweit diese nicht bereits durch Gebühren, Beiträge oder andere Entgelte finanziert wird (wie z. B. Feuerwehr, Schulen, Krankenhäuser, öffentlicher Nahverkehr oder kulturelle Einrichtungen).

Um typisierbare Unterschiede bei den Nutzungsvorteilen von Grundstücken mit gleichen Grundflächen Rechnung tragen zu können, könnte das wertunabhängige Modell um optional intrakommunale Regionalwerte ergänzt werden. Diese müssten jedoch nachvollziehbar und transparent sein und dürften beim Steuerpflichtigen nicht zu zusätzlichem Ermittlungsaufwand führen. Der kommunale Hebesatz würde dann auf die um den Regionalwert modifizierte grundsteuerliche Bemessungsgrundlage angewendet. Die konkrete Ausgestaltung darf allerdings nicht zu einer systematischen Benachteiligung von Gewerbeflächen führen, die ohnehin in vielen Gemeinden nicht ausreichend zur Verfügung stehen. Das vom BMF vorgestellte wertabhängige Modell würde hingegen zu einem erheblichen zusätzlichen bürokratischen Aufwand führen, sowohl für die Steuerpflichtigen – hier insbesondere für die gewerbliche Wirtschaft – als auch für die Finanzverwaltung.

Das wertabhängige Modell sieht nach dem Vorschlag des Bundesfinanzministeriums vom 28. November 2018 weiterhin ein dreistufiges Verfahren zur Berechnung der Grundsteuer vor: Die Ermittlung des Grundstückswertes, die Festsetzung des Steuermessbetrages und die Anwendung des kommunalen Hebesatzes. Das Bundesfinanzministerium schlägt insoweit vor, die bisher für die Grundsteuer geltenden Bewertungsverfahren zur Ermittlung der Grundstückswerte und die Steuermesszahlen anzupassen. Für unbebaute Grundstücke soll das Bewertungsverfahren weitgehend gleichbleiben. Der Grundstückswert ergibt sich hier folglich aus Multiplikation der Fläche mit dem aktuellen Bodenrichtwert. Die Bewertung für Wohngebäude soll

im sogenannten Ertragswertverfahren erfolgen. Um sozialen Aspekten dabei Rechnung zu tragen, soll der Ertragswert im Wesentlichen auf Grundlage tatsächlich vereinbarter Nettokaltmieten ermittelt werden, wobei auch die Restnutzungsdauer des Gebäudes sowie der abgezinste Bodenwert Berücksichtigung finden sollen. Bei selbstgenutztem, nicht vermietetem Wohneigentum soll eine fiktive Miete angesetzt werden, die auf Daten des Statistischen Bundesamtes basiert und nach regionalen Mietenniveaus gestaffelt wird. Soweit das Ertragswertverfahren nicht angewendet werden kann, soll als Auffanglösung ein Sachwertverfahren zur Anwendung kommen. Das wertabhängige Modell setzt eine regelmäßige und komplexe individuelle Bewertung der über 35 Millionen Grundstücke in Deutschland voraus. Ob dieser Vorschlag in der vom Bundesverfassungsgericht eingeräumten Frist bis Ende 2024 umgesetzt werden kann, ist aus unserer Sicht fraglich. Noch in der mündlichen Verhandlung vor dem Bundesverfassungsgericht hat das Bundesministerium der Finanzen ausgeführt, dass das im Jahr 2016 von einigen Bundesländern vorgeschlagene „Kostenwertmodell“ eine Umsetzungszeit von 6 bis 10 Jahren benötigt.

Das nun vom BMF vorgeschlagene wertabhängige Modell dürfte eine ähnlich lange Umsetzungszeit erfordern. Die resultierenden Kosten der Erhebung bei der Verwaltung mindern das Steueraufkommen oder müssten gar aus anderen Steuerquellen finanziert werden. Hinzu kommt die Gefahr eines Vollzugsdefizits. Außerdem droht 4 für den Fall, dass die Umsetzung nicht gelingt, der – auch rückwirkende – Wegfall der Grundsteuer. Selbst bei einer von der Finanzverwaltung angestrebten digitalen Umsetzung der Ermittlung der steuerlichen Bemessungsgrundlage darf nicht aus dem Blick geraten, dass das wertabhängige Modell im Gegensatz zum wertunabhängigen Modell dauerhaft einen deutlich höheren Personaleinsatz bei den Landessteuerverwaltungen verlangt. Dieser wird allein für Bayern auf bis zu 3.400 Finanzbeamtinnen und Finanzbeamte geschätzt. Jenseits des durch die Wahl des wertunabhängigen Modells vermeidbaren Aufwands sollte, soweit es um IT-Kräfte geht, kritisch geprüft werden, ob dies schon allein vor dem Hintergrund des anhaltenden Fachkräftemangels in der IT-Branche realistisch ist. Zudem ist aufgrund der mit einer Bewertung von Grundvermögen zwangsläufig einhergehenden Unsicherheit mit einem deutlichen Anstieg von Rechtsmitteln zu rechnen.

Für Unternehmen würden die Bewertungen in vielen Fällen nur mit zusätzlichem Personaleinsatz und der Vergabe von Bewertungsgutachten umgesetzt werden können. Verschärfend kommt hinzu, dass nach den Plänen des BMF für gewerbliche Immobilien – mangels Miete bzw. üblicher Miete – das komplexere Sachwertverfahren überwiegend angewendet werden soll. Bereits heute ist die Abgrenzung des anzuwendenden Ertrags- oder Sachwertverfahrens komplex und streitanfällig. Durch das Sachwertverfahren würden zum Teil umfangreiche Erhebungen von Gebäudedaten und zusätzliche Erklärungsspflichten der Eigentümer erforderlich werden, die mit erheblichen Kosten für die Wirtschaft einhergingen. Vor dem

Hintergrund der von der Bundesregierung im Koalitionsvertrag angekündigten Entlastung der Bürger und Unternehmen von Bürokratie empfehlen wir, mit der Reform der Grundsteuer keine zusätzlichen Bürokratiebelastungen aufzubauen. Problematisch ist aus Sicht der gewerblichen Wirtschaft bei der Bewertung von Grundstücken zudem der Rückgriff auf die Bodenrichtwerte. Das aktuelle Verfahren zur Ermittlung der Bodenrichtwerte ist weder transparent noch rechtsicher. Außerdem wird das Verfahren nicht bundeseinheitlich durchgeführt. Derzeit müssen beispielsweise die Protokolle der Sitzungen der Gutachterausschüsse nicht veröffentlicht werden und die zugrundeliegenden Daten – die Grundstücksverkäufe in räumlicher und zeitlicher Nähe – sind nicht einsehbar. Deshalb ist die Entscheidungsfindung der Gutachterausschüsse von außen nicht nachvollziehbar. Darüber hinaus ist der Bodenrichtwert bisher nicht gerichtlich überprüfbar, was jedoch im Steuerrecht notwendig wäre. Es wären somit klare gesetzliche Regelungen erforderlich, die eine einheitliche Ermittlung der Bodenrichtwerte garantieren und es dem Steuerpflichtigen ermöglichen, den Bodenrichtwert für sein Grundstück gerichtlich überprüfen zu lassen. Zudem ist es in Gebieten mit sehr geringem Grundstücksumsatz de facto nicht möglich, korrekte und nachprüfbare Bodenrichtwerte zu ermitteln.

Ein weiteres Problem des wertabhängigen Modells sehen wir beim politischen Versprechen der generellen Aufkommensneutralität. Mit der Zeit steigende Mieten und Baukosten würden zu einem automatischen Anstieg der steuerlichen Bemessungsgrundlage führen und damit die Grundsteuerbelastung erhöhen. Zudem würde die Anknüpfung an Werte vor allem Mieter und Eigentümer in nachgefragten teuren Innenstadtlagen treffen, die ohnehin schon mit hohen Wohn- bzw. Gewerberaumkosten konfrontiert sind. Segregationstendenzen in den nachgefragten Innenstadtlagen könnten dadurch noch gefördert werden. Hinzu kommt, dass z. B. innerhalb eines Mietwohnhauses stark abweichende Nettokaltmieten vorliegen können. Die an der Durchschnittsmiete bemessene Grundsteuer belastet dann Mieter mit niedrigeren Nettokaltmieten (z. B. aufgrund der Mietdauer) überproportional. Zudem benachteiligt der typisierende Liegenschaftszinssatz tendenziell die Mieter in preiswerten Wohngebäuden. Schließlich berücksichtigt das wertabhängige Modell auch nicht, ob ein Grundstück mit einem Kredit belastet ist oder der Wert durch in zu geringem Maß ausgewiesenes Bauland nach oben getrieben wird. Das vom BMF vorgeschlagene wertabhängige Modell ist daher auch unter Verteilungsgesichtspunkten nicht widerspruchsfrei.

Petition

Insbesondere wegen der Einfachheit und der größeren Rechtssicherheit ist aus Sicht der gewerblichen Wirtschaft die Einführung eines wertunabhängigen Flächenmodells zu bevorzugen. Im Übrigen empfehlen wir, von einer im Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD angekündigten speziellen (erhöhten) Grundsteuer C für unbebaute Grundstücke

abzusehen. Wir verweisen darauf, dass Unternehmen gerade wegen nicht absehbarer wirtschaftlicher Entwicklungen ein hohes Interesse daran haben, Flächen in Reserve zu halten, um ggf. später expandieren zu können. Würde das steuerlich bzw. sogar verhindert, müssten Unternehmen entweder gleich in zu großem Umfang investieren (mit der Folge einer Erhöhung des Insolvenzrisikos) oder könnten später nicht mehr expandieren. Wir erinnern daran, dass sich die Anfang der 1960er Jahre schon einmal eingeführte Grundsteuer C nicht bewährt hat und wegen schädlicher Auswirkungen bereits nach kurzer Zeit wieder abgeschafft wurde. Die Grundsteuer sollte auch weiterhin auf die Mieter bzw. Pächter von Grundstücken bzw. Gebäuden umgelegt werden können, damit die Inzidenz der Grundsteuer dem eingangs erwähnten Äquivalenzprinzip folgen kann und mit einer anderen Lösung verbundene Verwerfungen am Wohnungsmarkt vermieden werden.