

Grundsteuer ohne weitere Belastung der Unternehmen reformieren

Position der IHK-Organisation

2018



Deutscher
Industrie- und Handelskammertag

Impressum

Herausgeber und Copyright

© Deutscher Industrie- und Handelskammertag e. V.

Postanschrift: 11052 Berlin

Hausanschrift: Breite Straße 29 | 10178 Berlin-Mitte

Telefon 030 20308-0 | Fax 030 20308-1000

Vertretung des Deutschen Industrie- und
Handelskammertages bei der Europäischen Union
19 A-D, Avenue des Arts | B-1000 Bruxelles
Telefon +32 2 286-1611 | Fax +32 2 286-1605

Internet: www.dihk.de

Facebook: www.facebook.com/DIHKBerlin

Twitter: http://twitter.com/DIHK_News

Redaktion: Dr. Rainer Kambeck,
Dr. Kathrin Andrae, Jens Gewinnus
DIHK, Bereich Wirtschafts- und
Finanzpolitik, Mittelstand

Grafik: Friedemann Encke | DIHK

Alle Rechte liegen beim Herausgeber. Ein Nachdruck –
auch auszugsweise – ist nur mit ausdrücklicher
Genehmigung des Herausgebers gestattet.

Bildnachweis: Getty Images (6)
Statistisches Bundesamt (2)

Stand: Juli 2018

Grundsteuer ohne weitere Belastung der Unternehmen reformieren

1. Empfehlung der IHK-Organisation

Die IHK-Organisation schlägt bei der Reform der Grundsteuer vor, für die Bemessung der Grundsteuer weitestgehend auf die bereits vorhandenen oder aufwandsarm zu ermittelnden Grundstücksdaten aufzusetzen. Dies wäre bei einem Flächenmodell kurzfristig realisierbar. Sollte der Gesetzgeber bei der Definition der Bemessungsgrundlage Wertkomponenten berücksichtigen, darf dies nicht zu hohen bürokratischen Lasten der Steuerpflichtigen führen. Die Reform sollte zudem auf kommunaler Ebene aufkommensneutral ausgestaltet werden.

2. Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 10. April 2018

Das Bundesverfassungsgericht hat die Einheitsbewertung von Grundvermögen, mit der die Bemessungsgrundlagen für die Grundsteuer ermittelt werden, mit dem allgemeinen Gleichheitssatz des Grundgesetzes (Art. 3 Abs. 1 GG) für unvereinbar erklärt. Das Grundgesetz lässt dem Gesetzgeber bei der Ausgestaltung von Bewertungsvorschriften zwar einen weiten Spielraum, verlangt aber ein in der Relation der Wirtschaftsgüter zueinander realitätsgerechtes Bewertungssystem. Der Gesetzgeber hat bisher an dem Hauptfeststellungszeitpunkt der Einheitsbewertung von Grundvermögen aus dem Jahr 1964 festgehalten. Dies führe – so die Verfassungsrichter – zu gravierenden und umfassenden Ungleichbehandlungen bei der Bewertung von Grundvermögen, für die es keine ausreichende Rechtfertigung gebe.

Hauptkritikpunkt des Bundesverfassungsgerichts ist, dass die Bewertungen seit 1964 nicht mehr angepasst wurden und dass sich wegen dieses langen Zeitraumes Wertverzerrungen ergeben haben. Zwar war die Bewertungsproblematik in den neuen Bundesländern nicht Gegenstand des beim Verfassungsgericht anhängigen Verfahrens. Weil der letzte Hauptfeststellungszeitpunkt aus dem Jahre 1935 hier sogar noch länger zurückliegt, gelten die Ausführungen der Richter für die neuen Bundesländer aber gleichermaßen.

Für eine Neuregelung der Bewertung des Grundvermögens hat das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber eine Frist bis Ende 2019 gesetzt. Wird diese Frist eingehalten, dürfen die bisherigen Regelungen für weitere fünf Jahre ab ihrer Verkündung, längstens aber bis spätestens Ende 2024 angewandt

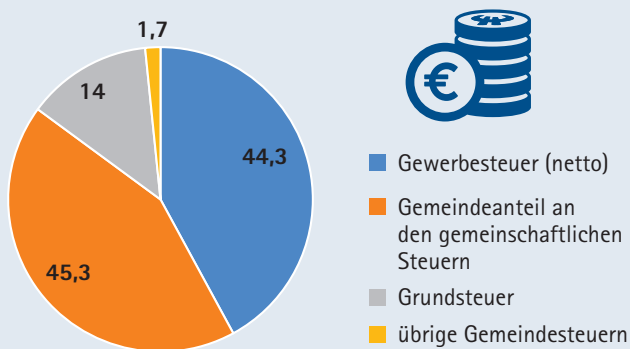
werden. Das Bundesverfassungsgericht erachtet diese lange Frist für notwendig, weil es die Umsetzung neuer Bewertungsregeln als sehr aufwändig einstuft.

3. Erhebung der Grundsteuer

Die Grundsteuer und ihre Bemessungsgrundlage, die Einheitswerte, sind durch Bundesgesetz geregelt. Aus Sicht des Gesetzgebers soll die Grundsteuer ein Äquivalent für die Aufwendungen der Kommunen für den Infrastrukturausbau und -erhalt sein. Die Einnahmen aus der Grundsteuer stehen nach dem Grundgesetz den Gemeinden in Deutschland zu. Sie haben für die Grundsteuer ein eigenes Hebesatzrecht. Die Grundsteuer selbst unterteilt sich in die Grundsteuer A für land- und forstwirtschaftlich genutzte Grundstücke und die Grundsteuer B für alle übrigen Immobilien. Vom Gesamtaufkommen aus der Grundsteuer in Höhe von ca. 14 Mrd. Euro im Jahr 2017 entfiel der Hauptteil von etwa 13 Mrd. Euro (93 Prozent) auf die Grundsteuer B.

Viele Kommunen haben in der Vergangenheit ihre Hebesätze zur Grundsteuer zum Teil deutlich erhöht. Laut DIHK-Hebesatzumfrage wurde der Grundsteuer-Hebesatz in den Gemeinden ab 20.000 Einwohnern – diese repräsentieren ca. 50 Prozent der Bevölkerung in Deutschland – in den letzten fünf Jahren durchschnittlich um knapp acht Prozent erhöht. Trotz des bereits in der vergangenen Legislaturperiode von der Bundesregierung im Koalitionsvertrag zugesagten Verzichts auf Steuererhöhungen ergeben sich aus dieser Entwicklung für Unternehmen und Bürger steigende Belastungen. Dies gilt umso mehr, weil die Grundsteuer unabhängig von der Ertragsituation der Unternehmen anfällt (Substanzsteuer).

Struktur der kommunalen Steuereinnahmen 2017, in Mrd. Euro

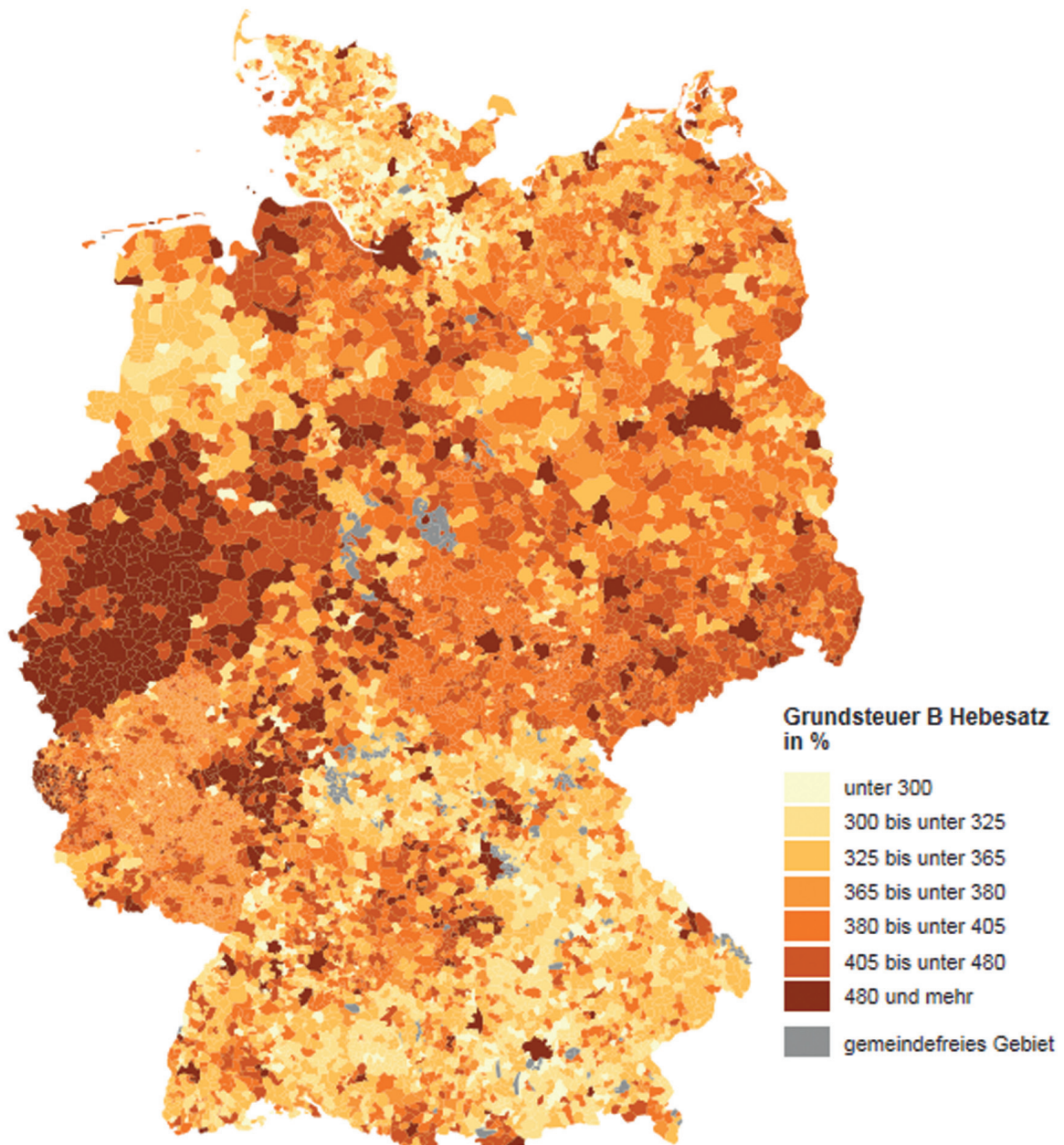


4. Reformmodelle

Die Diskussion über mögliche Reformoptionen reicht von einer Besteuerung auf Basis einer Bewertung aller Immobilien zu Verkehrswerten (Marktwerten) bis hin zu einer Besteuerung ausschließlich auf Basis der jeweiligen Fläche von Grund, Boden und Gebäude ohne Wertdifferenzierung.

a) **Verkehrswertmodell:** Sofern sich der Gesetzgeber auch zukünftig zu einer wertbasierten Bemessungsgrundlage entschließt, ist die verfassungsmäßige Vorgabe einer realitätsgerechten Wertrelation zu erfüllen: Höhere Immobilienwerte

müssen zu höheren Grundsteuerbemessungsgrundlagen führen. Diese Vorgabe ließe sich am ehesten mit dem Ansatz der Verkehrswerte der Immobilien realisieren. Eine solche Bewertung aller knapp 35 Mio. Grundsteuereinheiten in Deutschland ist aufgrund des vom Bundesverfassungsgericht vorgegebenen Zeitfensters nur schwer darstellbar bzw. wäre nur mit einer gegebenenfalls nicht verfassungskonformen Typisierung erreichbar. Darüber hinaus könnte dieses Modell einen negativen Anreiz beispielsweise für Instandhaltungsmaßnahmen setzen, da diese den Wert der Immobilie und damit die Grundsteuerlast erhöhen würden.



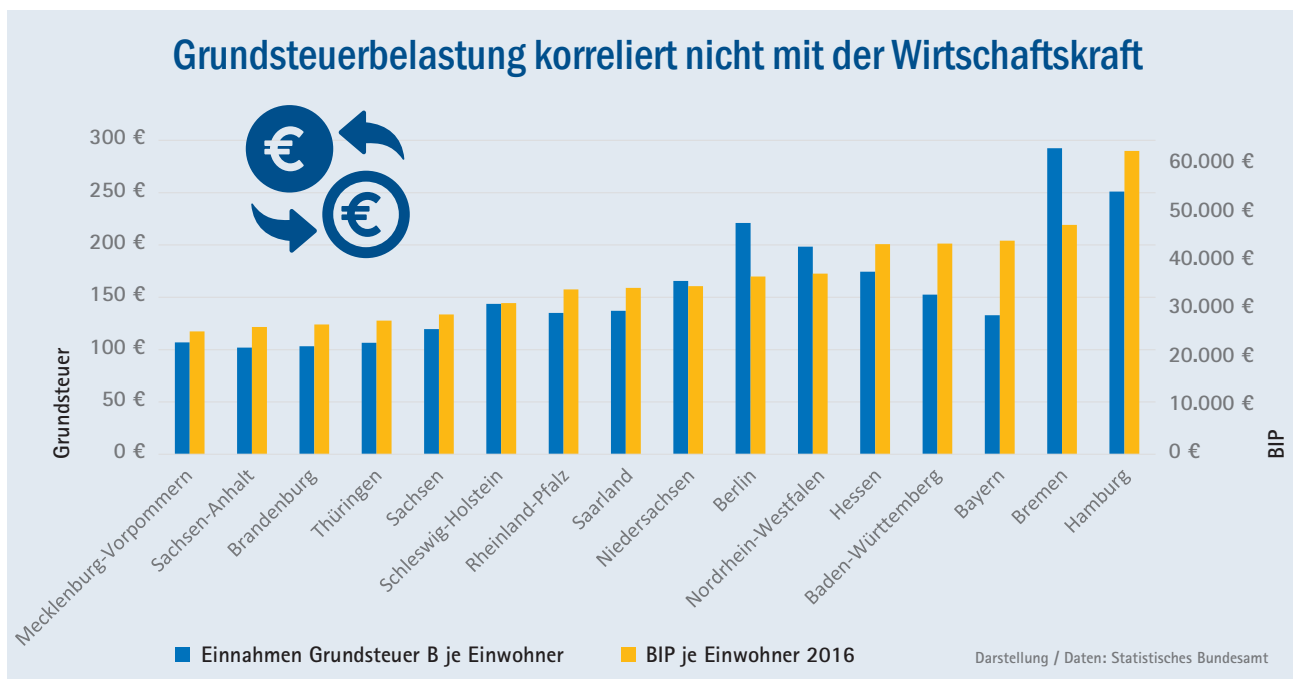
b) Kostenwertmodell: Dieses Modell sieht eine Bewertung des Grund und Bodens anhand der von den Gutachterausschüssen in den Regionen ermittelten Bodenrichtwerte vor; etwaige Gebäude sollen mit den fiktiven Investitionskosten bewertet werden. Die hier vorgeschlagene Bewertung der Immobilien anhand von Investitionskosten würde angesichts der hohen Gesamtzahl der neu zu bewertenden Gebäude zu einem erheblichen Aufwand führen. Im Bundesrat fand dieses Modell im November 2016 eine Mehrheit, dem allerdings die Bundesländer Bayern und Hamburg nicht zustimmten. Die Gesetzesinitiative des Bundesrates wurde vom Bund nicht aufgegriffen.

c) Bodenwertmodell: Nach diesem Modell sollen allein die Verkehrswerte von Grund und Boden als Bemessungsgrundlage der Grundsteuer dienen. Zentrale Anforderung an ein solches Modell ist ein transparentes und rechtsicheres Verfahren zur Ermittlung der Bodenwerte. Das aktuelle Verfahren zur Ermittlung der Bodenrichtwerte (§ 196 Baugesetzbuch [BauGB]) erfüllt diese Anforderungen nicht. 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 bewirken

und es dem Steuerpflichtigen ermöglichen, den Bodenrichtwert für sein Grundstück gerichtlich überprüfen zu lassen. Zudem wäre sicherzustellen, dass auch in Gebieten mit sehr geringem Grundstücksumsatz korrekte Bodenwerte ermittelt werden können. Verkäufe im räumlichen und zeitlichen Zusammenhang sind in solchen Gebieten aber nicht ohne Weiteres verfügbar.

Das Bodenwertmodell würde auf Grund der zu erwartenden Preisentwicklung bei Grundstücken die Bemessungsgrundlage mit hoher Wahrscheinlichkeit erhöhen. Dies dürfte zu einer hohen Dynamik bei der Grundsteuerbelastung führen, wenn die Gemeinden die im Wert steigende Bemessungsgrundlage nicht mit einer entsprechenden Senkung der kommunalen Hebesätze kompensieren. Ein Rückgang der Bodenrichtwerte und damit der Grundsteuerbelastung – und damit des Steueraufkommens der Gemeinden – dürfte auf absehbare Zeit die Ausnahme sein.

Zu bedenken ist zudem, dass bei einer turnusmäßigen Neufestsetzung der Bodenrichtwerte selbst bei einer sehr transparenten Ausgestaltung des Verfahrens ein hohes Streitpotenzial bestünde. Bei einem Bewertungsturnus von 6 Jahren müssten bei insgesamt etwa 35 Mio. Grundstücken jährlich 6 Mio. Grundstücke neu bewertet werden. Unter der Annahme, dass nur gegen ein Prozent der Bescheide Einsprüche eingelegt und gegen jeden vierten Einspruchsbescheid eine Klage vor dem Finanzgericht erhoben würde, ergäben sich jedes Jahr etwa 15.000 zusätzliche finanzgerichtliche Klagen. Bei einem aktu-



ellen Volumen an Neuzugängen bei den Finanzgerichten von ca. 35.000 Klagen jährlich könnte diese Bewertungsmethode zu einer Zunahme der Klagen um knapp 50 Prozent führen.

Der bürokratische Aufwand eines reinen Bodenwertmodells würde sich gegenüber dem Status quo zwar spürbar verringern, aber das Erfordernis der regelmäßigen Anpassung bliebe erhalten, auch wenn Anreize für eine möglichst effektive Bebauung gesetzt werden könnten.

d) Reines Flächenmodell: Das reine Flächenmodell hat als Bemessungsgrundlage die Fläche des Grund und Bodens sowie gegebenenfalls die Geschossflächen der Gebäude. Beide Flächen werden jeweils mit einem festzusetzenden Euro-Cent-Betrag multipliziert. Der sich ergebende Betrag ist die Grundlage für die Bemessung der Grundsteuer. Bei der Ermittlung der Geschossfläche wird bei der derzeit vom Freistaat Bayern vorgeschlagenen Ausgestaltung aber vereinfachend davon ausgegangen, dass sich aus einer bestimmten Höhe des Gebäudes (z. B. 2,75 m) jeweils ein Geschoss ableiten lässt (typisierte Geschosshöhe). Somit benötigt man zur Berechnung keine weiteren Flächenangaben zum Gebäude, sondern lediglich die Grundfläche und die Höhe des Gebäudes. Ein solches Modell ist sehr bürokratiearm. Allerdings stößt dieser Reformansatz mit seiner typisierten Geschosshöhe bei Spezialgebäuden, wie z. B. Werks- und Wartungshallen, an seine Grenzen. Diese zum Teil sehr hohen Gebäude weisen oft nur ein Geschoss (Erdgeschoss) auf. Die Annahme mehrerer Geschosse wäre ein realitätsfernes und gegebenenfalls nicht verfassungsfestes Ergebnis. Dem müsste mit einer entsprechenden Nachweismöglichkeit einer geringeren Geschossanzahl (Öffnungsklausel) begegnet werden.

Mit einem rein auf Flächen basierendem Modell – ohne zusätzlichen typisierenden Ansatz – ließe sich die Zielsetzung einer Grundsteuer angemessen erreichen.

e) Kategorisierendes Flächenmodell: Der Gesetzgeber könnte auch im Rahmen eines Flächenmodells der individuellen Nutzbarkeit eines Grundstückes (Flächennutzungspläne, Bebauungspläne) und Anreizen zur flächenschonenden Nutzung der Grundstücksfläche Rechnung tragen. Durch eine entsprechende Kategorisierung könnten die Gemeinden den Flächen unterschiedliche Werte zuordnen.

f) Kategorisiertes Flächenmodell unter Einbeziehung der Bebauung: Bei einem etwaigen Einbezug von Gebäuden in die

Bemessungsgrundlage der Grundsteuer sollte sichergestellt werden, dass gleichartige Gebäude auch gleich bewertet werden. Insbesondere sollte die Bewertung einfach und praktikabel ausgestaltet werden, denn die Bewertung der Gebäude verursacht aktuell den höchsten Bürokratieaufwand bei der Einheitsbewertung.

5. Leitlinien einer Reform aus Sicht der Wirtschaft

Die notwendige Reform der Grundsteuer, vor allem ihrer Bemessungsgrundlage, betrifft Unternehmen und Bürger gleichermaßen. Mit einer Positionierung will die IHK-Organisation die Erwartungen der Wirtschaft in den Reformprozess einbringen.

Aus Sicht der Wirtschaft sollte die notwendige Reform der Grundsteuer zu einem Bürokratieabbau führen, keine Sonderbelastungen für die Unternehmen nach sich ziehen und aufkommensneutral ausgestaltet werden. Dabei sollten stadtentwicklungspolitische Ziele nicht aus den Augen verloren werden, wie z. B. das Angebot gewerblicher Flächen in den Ballungszentren. Das Verfassungsgerichtsurteil zu den Einheitswerten wirkt sich auch auf andere Gesetze aus, wie beispielsweise das Gewerbesteuergesetz. Die daraus resultierenden Gesetzesänderungen müssen bei der Reform der Grundsteuer berücksichtigt werden.

Leitlinien der Reform

- Chancen der Digitalisierung nutzen
- Keine Sonderbelastung für Unternehmen
- Reform aufkommensneutral auf kommunaler Ebene umsetzen

a) Zukünftig Chancen der Digitalisierung nutzen! Die bisher praktizierte Feststellung der Einheitswerte verursacht hohe Bürokratiekosten, denn das Verfahren bedarf einer aufwändigen Ermittlung der möglichen Mieteinnahmen des Objektes. Zudem stammen die Vorgaben aus den sechziger Jahren des vorigen Jahrhunderts und wurden seither nicht wesentlich angepasst. Gerade bei Spezialimmobilien, wie z.B. Produktionshallen, müssen nach dem bisher geltenden System die Baulichkeiten und deren Ausstattung aufwändig in Papierform gegenüber der Finanzverwaltung dokumentiert werden. Ein zukünftiges System der Besteuerung von Grundstücken

und Gebäuden sollte die Chancen der Digitalisierung nutzen und vor allem auf bereits digitalisierte Daten, z. B. bei den Bau- und Grundbuchämtern, zurückgreifen. Ziel sollte es sein, dass den Steuerpflichtigen die jeweiligen Bemessungsgrundlagen in Form einer vorausgefüllten Steuererklärung vorab zur Verfügung gestellt werden, die dann von den Steuerpflichtigen überprüft und akzeptiert oder bei Abweichungen korrigiert werden kann. Hierfür sollte die Finanzverwaltung im Idealfall auf bundeseinheitliche Softwarelösungen zugreifen. Dabei sollten die Daten, auf die die Finanzverwaltung zurückgreift, öffentlich zugänglich sein bzw. öffentlich gemacht werden.

b) Keine Sonderbelastung für Unternehmen! Aus Sicht der Wirtschaft ist es von hoher Bedeutung, dass das Band zwischen Kommunen, Unternehmen und Bürgern erhalten bleibt. Deshalb sollte es für alle Immobilien – unabhängig von deren Nutzung – einheitliche Regeln der Steuerbemessung geben. Auf spezifische Messzahlen bzw. Grundsteuerhebesätze für unterschiedliche Nutzungen sollte der Gesetzgeber verzichten. Hiervon unberührt bleibt das den Kommunen grundgesetzlich zugesicherte Hebesatzrecht. Die Gesamtbelastung der hiesigen Wirtschaft mit Steuern und Abgaben sollte sich durch die Grundsteuerreform nicht erhöhen – gerade vor dem Hintergrund des schärfer werdenden internationalen Steuerwettbewerbs.

Die IHK-Organisation spricht sich grundsätzlich gegen die Einführung neuer Steuern und Abgaben aus, namentlich gegen eine sogenannte Grundsteuer C, mit der Grundstücksspekulation vermieden werden soll. Die Erfahrungen aus den 1960er Jahren mit einer Grundsteuer C zeigen, dass allein die Frage, wann ein Grundstück vermeintlich zu „Spekulationszwecken“ nicht bebaut wird, zu erheblichen Abgrenzungsfragen führt und andere Gründe für eine Nichtbebauung, wie z. B. lange Bearbeitungsfristen in den Bauämtern, ausblendet. Nicht ohne Grund wurde die Grundsteuer C in den 1960er Jahren nach kurzer Zeit wieder abgeschafft. Anstelle belastender, punktueller Sanktionen sollte vielmehr auf klare Anreize zur Grundstücksmobilisierung – z. B. im Rahmen des kategorisierten Flächenmodells – zurückgegriffen werden.

c) Reform aufkommensneutral umsetzen! Der lange Zeitraum seit der letzten Anpassung der Einheitswerte könnte dazu führen, dass die anstehende Reform zu Mehreinnahmen aus der Grundsteuer genutzt wird. Durch die Anpassung der Hebesätze haben die Kommunen Einfluss auf die Höhe der Grundsteuerbelastung vor Ort. Ob sich dann auf der Basis von gegebenenfalls höheren Bemessungsgrundlagen auch höhe-

re Grundsteuerbelastungen ergeben, hängt von der Wahl der Hebesätze durch die Kommunen ab. Damit die Belastungen aus dieser Substanzsteuer nicht allein reformbedingt ansteigen, sollte die Politik klar festlegen, in welcher Weise eine „Aufkommensneutralität“ gewährleistet wird. Sinnvoll wäre es deshalb, die sich aus der Reform rein rechnerisch ergebenden aufkommensneutralen Hebesätze der Gemeinden öffentlich bekanntzugeben. Wenn schon nicht rechtlich bindend möglich, könnte auf diese Weise zumindest der öffentliche Druck auf die Gemeinden erhöht werden, die Reform nicht zu einer strukturellen Erhöhung ihrer laufenden Einnahmen zu nutzen. Dabei sollte ebenfalls eine gesetzliche Deckelung geprüft werden. Eine aufkommensneutrale Grundsteuerreform beinhaltet zudem die Beibehaltung der bisherigen Grundsteuerermäßigung, beispielsweise im Falle der Unvermietbarkeit eines Objektes.

Teilweise wird vertreten, durch eine Regionalisierung der Grundsteuer die Eigenverantwortung der Bundesländer für die Kommunalfinanzierung zu stärken und Anreize für eine investitions- und wachstumsorientierte Landespolitik zu schaffen. Hierbei müssten jedoch neben verfassungsrechtlichen Fragen auch etwaige Steuererhöhungseffekte sowie der bürokratische Aufwand der bundesweit tätigen Unternehmen in die Abwägung mit einbezogen werden. Deshalb sprechen sich auch viele Unternehmen ausdrücklich für eine weiterhin bundeseinheitliche Regelung aus.

6. Reform ist fristgerecht möglich

Die Politik ist gefragt: Bund, Länder und Kommunen müssen nun zügig Hand in Hand arbeiten, um das Aufkommen aus der Grundsteuer für die Kommunen zu sichern. Dabei dürfen auch die Auswirkungen der Reform auf den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern nicht außer Acht gelassen werden. Auf keinen Fall sollte die Reform zu einer Mehrbelastung aus der Grundsteuer für die Steuerpflichtigen führen. Die Bundesregierung sollte hier zu ihrer Aussage im Koalitionsvertrag stehen, in dem sie sich gegen jegliche Steuererhöhungen ausspricht. Angesichts der Überschüsse in den kommunalen Haushalten – 2017 betragen diese ca. 11 Mrd. Euro – ist ein strukturell höheres Aufkommen aus der Grundsteuer auch nicht erforderlich.

Berlin, 27. Juni 2018

