

ifo Institut Postfach 86 04 60 81631 München

Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest
PräsidentPoschingerstraße 5
81679 München

T +49 (0)89 9224-1430

F +49 (0)89 9224-1901

fuest@ifo.de

www.ifo.de

Die neue Grundsteuer – eine verpasste Chance zur Steuervereinfachung

Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD:
Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Grundsteuer- und Bewertungsrechts
(Grundsteuer-Reformgesetz – GrStRefG), Deutscher Bundestag, Drucksache 19/11085

Zusammenfassung der Stellungnahme

Es ist zu begrüßen, dass durch die Einigung auf einen Gesetzentwurf ein Wegfall der Grundsteuer voraussichtlich verhindert wird, denn die Grundsteuer ist prinzipiell eine gute Gemeindesteuer. Die größte Schwäche des von CDU/CSU und SPD vorgelegten Gesetzentwurfs zur Reform der Grundsteuer liegt allerdings darin, dass er unnötig kompliziert ist. Eine Umsetzung dieses Gesetzentwurfs würde bedeuten, dass der Gesetzgeber eine Chance zur Steuervereinfachung ungenutzt lässt.

Komplexität der Besteuerung ist dann zu rechtfertigen, wenn der Gegenstand der Besteuerung komplex ist oder wenn durch Komplexität ein hohes Maß an Einzelfallgerechtigkeit bei der Verteilung der Steuerlast erreicht wird. Nichts von beidem ist bei der geplanten Reform der Grundsteuer der Fall. Deshalb sollte die Reform die Einfachheit der Besteuerung in den Mittelpunkt stellen. Die einfachste Lösung wäre eine rein flächenbasierte Grundsteuer. Sofern eine Wertkomponente Teil der Bemessungsgrundlage sein soll, können die nach Bodenrichtwerten gemessenen Grundstückswerte mit der Gebäudefläche kombiniert und mit Gewichtungsfaktoren zusammengeführt werden.

Zu begrüßen ist der Plan, eine Öffnungsklausel vorzusehen und einzelnen Bundesländern zu ermöglichen, die Grundsteuer nach einer anderen Bemessungsgrundlage zu erheben. Dabei sollte vermieden werden, dass die betreffenden Bundesländer für Zwecke des Finanzausgleichs neben der von ihnen gewählten Bemessungsgrundlage zusätzlich die in diesem Gesetzentwurf vorgesehene wertbasierte Bemessungsgrundlage erheben müssen. Dieser doppelte Aufwand würde ein wesentliches Ziel der Öffnungsklausel – Bundesländern zu ermöglichen, eine einfachere Bemessungsgrundlage zu wählen – untergraben. Stattdessen sollte man eine administrativ einfacher umsetzbare Lösung anstreben, die auf der Entwicklung von Bodenrichtwerten oder Immobilienpreisindizes beruht.

1. Zur Gerechtigkeit der Steuerlastverteilung

Für Gerechtigkeit in der Verteilung von Steuerlasten gibt es zwei Ansatzpunkte: das Leistungsfähigkeitsprinzip und das Äquivalenzprinzip. Da die Grundsteuer eine Objektsteuer ist, nimmt die Lastenverteilung keine Rücksicht auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Besteueren, wie im Folgenden noch näher ausgeführt wird. Eine bessere, wenn auch ebenfalls umstrittene Begründung für die Grundsteuer und die mit ihr einhergehende Belastung bietet das Äquivalenzprinzip. Wer in einer Gemeinde wohnt oder eine Immobilie dort gewerblich nutzt, profitiert von kommunalen Leistungen. Individuell zurechenbare kommunale Leistungen werden in der Regel durch Gebühren finanziert, aber bei nicht individuell zurechenbaren Leistungen ist die Grundsteuer ein angemessenes Instrument.

Da das Ausmaß, in dem einzelne Steuerzahler von nicht individuell zurechenbaren kommunalen Leistungen profitieren, definitionsgemäß nicht genau beobachtbar ist, muss man Indikatoren verwenden, die näherungsweise mit der Zielgröße übereinstimmen. Ein solcher Indikator ist die Grundstücks- oder Gebäudefläche oder auch der Gebäudewert. Da offen ist, ob Flächen oder Werte besser erfassen, in welchem Umfang Nutzer einer Immobilie von lokalen öffentlichen Leistungen profitieren, sollte man sich bei der Gestaltung der Steuer an Einfachheit, Transparenz und Minimierung des administrativen Aufwands für Steuerzahler und Finanzbehörden orientieren.

2. Grundsteuer, Steuerlastverteilung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und Komplexität der Steuer

Die Erläuterung des Gesetzentwurfs von CDU/CSU und SPD verweist nicht auf das Äquivalenzprinzip, sondern betont das Leistungsfähigkeitsprinzip der Besteuerung.

Steuerlastverteilung nach der Leistungsfähigkeit setzt voraus, dass die *individuelle wirtschaftliche Leistungsfähigkeit* jedes einzelnen Steuerzahlers bei der Bemessung der Steuer berücksichtigt wird. Bei der Grundsteuer spielen die persönlichen Verhältnisse der Steuerzahler aber keine Rolle. Es handelt sich um eine Objektsteuer. In der Erläuterung des Gesetzentwurfs wird das auch eingeräumt. Dann wird aber auf eine angebliche ‚objektive Leistungsfähigkeit‘ Bezug genommen. Es ist zwar sowohl aus steuerrechtlicher als auch aus finanzwissenschaftlicher Sicht sinnvoll, objektives und subjektives Nettoprinzip zu unterscheiden, aber die Behauptung, ein hoher Grad an Gerechtigkeit in der Steuerlastverteilung sei durch eine Besteuerung nach möglichst präzise gemessener *objektbezogener Leistungsfähigkeit* erreichbar, im Fall der Immobilien gemessen am Wert der Immobilie, ist nicht haltbar. Steuerbelastung bedeutet Konsumverzicht und die Verzerrung von Entscheidungen. Sachen konsumieren nicht, und sie treffen auch keine Entscheidungen, die verzerrt werden könnten. Menschen können Steuerlasten tragen, Sachen nicht. Insofern ist der Begriff der ‚objektbezogenen Leistungsfähigkeit‘ jedenfalls aus ökonomischer Sicht nicht sinnvoll.

Man kann argumentieren, dass der Wert der Immobilien statistisch mit dem Einkommensniveau der Bewohner korreliert sei und insofern Rückschlüsse auf die durchschnittliche wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Steuerzahler zulasse. Das kann für das Einbeziehen einer Wertkomponente sprechen. Das Problem liegt aber nicht in der Einbeziehung einer Wertkomponente, sondern darin, dass vorgesehen ist, zur Wertbestimmung vor allem der Gebäude erheblichen Aufwand zu betreiben. Dieser Bewertungsaufwand macht es den Bürgern unnötig schwer, die Höhe der Steuer nachzuvollziehen und

bürdet den Steuerzahlern und der Finanzverwaltung hohe Kosten auf, die in keinem Verhältnis zum Nutzen in Form von Einzelfallgerechtigkeit stehen. Ob eine junge Familie mit mittleren Einkommen sich hoch verschuldet, um ein Reihenhaus am Stadtrand zu kaufen, oder das gleiche Reihenhaus von einem Doppelverdienerehepaar ohne Kinder mit Eigenkapital erworben wird, spielt für die Grundsteuer keine Rolle. Eine solche Grundsteuer wird nicht dadurch gerechter, dass man durch komplizierte Regelungen versucht, den Wert des Hauses präziser zu erfassen. Es wird der Eindruck erweckt, großen Wert auf Einzelfallgerechtigkeit zu legen, tatsächlich entsteht aber nicht mehr als eine Art Pseudogerechtigkeit.

Der Entwurf berücksichtigt die Problematik des Aufwands bei einer regelmäßigen Wertermittlung für individuelle Immobilien zwar durchaus und sieht deshalb verschiedene Pauschalierungen vor. Langfristig soll es sogar zu einem partiell automatisierten Wertermittlungsverfahren kommen. Bei der Bestimmung der Grundstückswerte ist der gewählte Ansatz, sich schlicht auf Bodenrichtwerte und Grundstücksfläche zu beschränken, sachgerecht. Aber bei bebauten Grundstücken ist die geplante Wertermittlung unnötig kompliziert. Ertragswert- und Sachwertverfahren sind zwar etablierte Verfahren zur Wertermittlung, aber sie bedeuten einen erheblichen Aufwand, der sich mit dem Zweck der Bemessung der Grundsteuer nicht überzeugend rechtfertigen lässt.

Die Reform der Grundsteuer sollte die Einfachheit der Besteuerung in den Mittelpunkt stellen. Die einfachste Lösung wäre eine rein flächenbasierte Grundsteuer.¹ Sofern eine Wertkomponente Teil der Bemessungsgrundlage sein soll, kann dieses Element durch die Bodenwerte sehr einfach eingebracht werden. Wertunterschiede zwischen Immobilien innerhalb von Städten (bei gegebener Gebäudefläche) resultieren vor allem aus Unterschieden in den Bodenpreisen. In der Bemessungsgrundlage der Grundsteuer könnten die nach Bodenrichtwerten gemessenen Grundstückswerte dann mit den Gebäudeflächen kombiniert und mit Gewichtungsfaktoren zusammengeführt werden.

Offen ist die wichtige Frage, auf welche Weise die kommunale Grundsteuer im System des Finanzausgleichs berücksichtigt wird. Hier sollte vermieden werden, dass Bundesländer, die eine andere Bemessungsgrundlage für die Grundsteuer wählen, für Zwecke des Finanzausgleichs zusätzlich die wertbasierte Bemessungsgrundlage ermitteln müssen. Hier ist ein stärker pauschaliertes Verfahren erforderlich. Sinn der Öffnungsklausel ist es ja unter anderem, einfachere Lösungen zu ermöglichen und so den Aufwand bei der Ermittlung der Bemessungsgrundlage zu reduzieren.

¹ Fuest, Clemens, Lea Immel, Volker Meier und Florian Neumeier (2018). Die Grundsteuer in Deutschland: Finanzwissenschaftliche Analyse und Reformoptionen. München: ifo Studien. Die Studie kann heruntergeladen werden unter <https://www.cesifo-group.de/DocDL/ifo-studie-2018-fuest-et-al-grundsteuer.pdf>.