

ZUR REFORM DER GRUNDSTEUER

- Auswirkungen der Koalitionsvereinbarung (Teil 2) -

Ulrich Pfeiffer

November 2005
empirica paper Nr. 127
<http://www.empirica-institut.de/kufa/empi127up.pdf>

Zur Reform der Grundsteuer

Im Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD heißt es: „Die Grundsteuer wird auf der Basis der Vorarbeiten von Bayern und Rheinland-Pfalz mit dem Ziel der Vereinfachung neu geregelt“. Demnach soll die bisherige komplizierte und auf völlig veralteten Daten beruhende Bewertung von Grundstücken und Gebäuden stark vereinfacht werden. Die Grundsteuer A auf landwirtschaftlich genutzte Flächen würde künftig wegfallen und die Grundsteuer B vereinfacht werden. In Zukunft sollen Lage, Haustyp und bewohnte oder genutzte Quadratmeterzahl entscheidend sein. Die Gemeinden können die Höhe der Grundsteuer weiterhin über einen Hebesatz beeinflussen.

Diesem Grundkonzept, das auf die Finanzminister von Rheinland-Pfalz (Gernot Mittler) und Bayern (Kurt Faltlhauser) zurückgeht, kann man sicher zustimmen. Eine Vereinfachung ist zwingend. Wie immer ergeben sich natürlich im Detail schwierige Abwägungsfragen. Hier einige Anregungen für die weitere Diskussion.

Übergangshärten vermeiden

Jede Pauschalierung wird erhebliche Umschichtungen erzeugen. In allen größeren Städten, in denen der Geschosswohnungsbestand überwiegt und Einfamilienhäuser besonders knapp sind, kommt es zu sehr deutlichen Umschichtungen der Belastungen in die guten Wohngegenden (Villen, Einfamilienhäuser in guten Lagen). Verteilungspolitisch ist dies gerechtfertigt. Außerdem entspricht es dem Äquivalenzprinzip. Politisch dürfte eine solche massenhafte Umschichtung sehr schwer durchsetzbar sein. Schon bei der Einheitsbewertung von 1964 wurde zugunsten der Einfamilienhäuser herummanipuliert. Bei der neuen Bewertung wird es eine kleine Zahl von Härtefällen geben (Witwe in großem Haus mit niedriger Rente, deren Grundsteuer sich vervielfacht, die ihr Haus verkaufen

muss). Hier könnte man (unsystematisch für eine Realsteuer) z.B. als Übergangsregelung postulieren, dass alle Steigerungen, die z.B. zu mehr als einer Verfünffachung der Grundsteuerlast führen, gekappt und auf einem längeren Zeitraum verteilt werden. Oder man könnte für eine bestimmte Übergangszeit auf Antrag eine subjektgebundene Härteklausele einführen und die Grundsteuer auf x Prozent des Einkommens begrenzen. Steuersystematisch lässt sich dagegen viel einwenden. Allerdings wird eine harte Linie, wie sie jetzt im Konzept formuliert ist, mit hoher Wahrscheinlichkeit an Protesten scheitern. Dann werden alle möglichen Aufweichungskonzepte erfunden. Am Ende wird die Gesamtreform wegen einer winzigen Zahl von Sonderfällen verwässert. Es wird pragmatisch vernünftig sein, die Übergangshärten zu lindern, um die Durchsetzung der Reform zu ermöglichen.

Mobilisierungseffekt beim Übergang von Ackerland zu Bauland

Einer der riesigen Gewinne der Reform wird darin bestehen, dass unbebaute Flächen deutlich stärker belastet werden und eine Mobilisierung von Baulandreserven und Brachflächen für den Stadtumbau entsteht. Diesen Effekt muss man äußerst hoch einschätzen, weil sonst im Stadtumbau die typische bundesrepublikanische Lösung gewählt wird und der künftige Stadtumbau rundum subventioniert wird. Das wird wiederum dazu führen, dass ein großer Teil der Subventionen lediglich zu Preissteigerungen zugunsten der Alteigentümer führt und die Steuerzahler für einen wichtigen Zweck leider zu viel Subventionen finanzieren müssen.

Der Mobilisierungseffekt einer zusätzlichen Belastung versagt beim Übergang von Ackerland zum Bauland, weil der § 69 BewG zugunsten der Agrarlobby schon weitgehend zahllos gemacht wurde. Bauerwartungsland wird nicht von der Grundsteuer B erfasst. Auch künftig werden die Gemeinden durch großzügiges Ausweisen von Bauland nicht automatisch eine Mehrbelastung für die beplanten Flächen hervorrufen. Die Bereitschaft der Eigentümer zum Verkauf von Bauland steigt folglich nicht. § 69 stellt de facto sicher, dass Flächen, über die einmal im Jahr eine Kuh gejagt wird, nicht der Grundsteuer B unterliegen, auch wenn die Bebauung rechtlich möglich sein sollte.

Modellrechnung

Angenommen, man braucht für 1,5 Mio. Wohnungen beplantes Bauerwartungsland, das der Grundsteuer B unterliegt - davon Bauland für rd. 1 Mio. Wohnungen auf ehemaligem Ackerland. Der jährliche Neubau (300.000 - 400.000 WE, davon 200.000 - 300.000 WE auf ehemaligem Ackerland) könnte dann zu niedrigeren Preisen als heute abgewickelt werden. Unterstellt man, dass je Hektar Bauerwartungsland 20 Wohnungen errichtet werden können, dann sollte für die 1 Mio. Wohnungen in jedem Augenblick eine Fläche von 50.000 Hektar unbebautes Bauerwartungsland der Grundsteuer B unterworfen sein. Bei einem durchschnittlichen Flächenbestand der Eigentümer von zwei Hektar wären 25.000 Bauern davon betroffen. Im Einzelfall kann die Belastung je Hektar sehr hoch sein. Unterstellt man eine Grundsteuerbelastung von einem Prozent des Richtwertes, dann bedeutet dies bei einem Baulandpreis von 50 €/qm (500.000 €/Hektar) eine Steuerbelastung von 5.000 €/pro Hektar und Jahr.

Eine Reform des § 69 in dem Sinne, dass alle Flächen eines Bebauungsplanes oder alle Flächen nach § 34 BauGB der Grundsteuer B unterliegen, wäre dringlich. Zumindest könnten angesichts der künftigen Bedeutung die Abgrenzung kommunalfreundlicher gestaltet werden. Materiell ist der § 69 in seiner jetzigen Form überhaupt nicht zu rechtfertigen. Bisher hat sich jedoch ein Streit kaum

gelohnt, weil die Belastung unbebauter Grundstücke zu niedrig war und Wirkungen nicht zu erwarten waren. Künftig käme es durch eine frühere Erfassung in der Grundsteuer zu deutlichen Veränderungen des Boden- u. Wohnungsmarktes. Die Baulandpreise könnten bei einer Reform des § 69 spürbar sinken oder zumindest langsamer steigen. (Dieser Effekt wäre auch abhängig von der Häufigkeit, mit der Neubewertungen vorgenommen werden könnten.) Die Eigentumsbildung würde, mit allen Konsequenzen für die Alterssicherung, erleichtert. Gemessen an der kleinen Zahl der Gegeninteressenten wäre der politische Nutzen riesenhaft. Ohne eine Reform des § 69 BewG käme es zu einer massiven Ungleichbehandlung zwischen Eigentümern von innerstädtischen unbebauten Grundstücken (z. B. Brachflächen in Städten), die voll der Grundsteuer B unterliegen und Eigentümern von bisherigem Ackerland, das bebaut werden soll. Hierbei kann man unterstellen, dass bei nicht genutzten innerstädtischen Brachflächen zumindest die Steuer auf den Bodenwert anfällt.