

# Reform der Grundsteuer

Zoniertes Bodenwertmodell statt eierlegender Wollmilchsau

Version 2 vom 2. Mai 2019 (neu: Kapitel 8 „Das zonierte Wohnflächenmodell“)

empirica-Paper Nr. 249

Keywords: Bodenwertsteuer, Flächenmodell, kommunaler Hebesatz



**empirica**

Forschung und Beratung

empirica ag

Büro Berlin  
Kurfürstendamm 234, 10719 Berlin  
Telefon (030) 88 47 95-0

Büro Bonn  
Kaiserstraße 29, 53113 Bonn  
Telefon (0228) 914 89-0

[www.empirica-institut.de](http://www.empirica-institut.de)

ISSN 2510-3385

**Autor**

Dr. Reiner Braun

**Download**

[http://www.empirica-institut.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen\\_Referenzen/PDFs/empi249rb.pdf](http://www.empirica-institut.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen_Referenzen/PDFs/empi249rb.pdf)

April 2019

---

## INHALTSVERZEICHNIS

|                                                                                         |   |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|---|
| Reform der Grundsteuer: Zoniertes Bodenwertmodell statt eierlegender Wollmilchsau ..... | 1 |
| 1 Aufkommensneutralität: It's the kommunale Hebesatz .....                              | 1 |
| 2 Die diskutierten Steuermodelle .....                                                  | 1 |
| 3 Die Grundsatzfrage.....                                                               | 2 |
| 4 Das Problem .....                                                                     | 2 |
| 5 Die Lösung .....                                                                      | 2 |
| 6 Zonierung statt Bewertung .....                                                       | 2 |
| 7 Das zonierte Bodenwertmodell.....                                                     | 2 |
| 8 ...oder das zonierte Wohnflächenmodell.....                                           | 3 |
| 9 Fazit: Ein sachgerechter Kompromiss ist möglich .....                                 | 3 |
| EMPIRICA WORKING PAPERS .....                                                           | 4 |

## REFORM DER GRUNDSTEUER: ZONIERTES BODENWERT-MODELL STATT EIERLEGENDER WOLLMILCHSAU

### 1 Aufkommensneutralität: It's the kommunale Hebesatz

Das Bundesverfassungsgericht zwingt die Politik zu einer Reform der Grundsteuer bis Jahresende – und das ist erst mal auch gut so. Denn sie basiert auf völlig veralteten Einheitswerten. Das Problem ist dabei aber weniger die Höhe der Bewertung als vielmehr die Relationen zwischen guten und schlechten Qualitäten, insbesondere zwischen guten und schlechten Lagen. Denn die letztendliche Höhe der Steuer wird ohnehin nicht durch die Bewertung bestimmt, sondern über kommunale Hebesätze von teils mehreren Hundert Prozent festgelegt. Da dies so ist, kann auch niemand und kein Modell a priori eine Aufkommensneutralität der Reform gewährleisten.

Doch anstatt ein verständliches, logisches und leicht umsetzbares Modell zu entwickeln, kapriziert sich die Diskussion auf die Zeugung einer eierlegenden Wollmichsau: Die neue Grundsteuer soll aufkommensneutral sein, die Mieter allenfalls entlasten und die Vermieter eher belasten sowie befürchtete Härtefälle vermeiden und nebenbei auch noch irgendwie die Wohnungsknappheit lösen. Reformgegner dagegen befürchten dramatische Steuererhöhungen, Belastungsverschiebungen und eine Bürokratisierung der Erhebung bei der Umsetzung einzelner Modellvorschläge.

### 2 Die diskutierten Steuermodelle

Diskutiert werden im Prinzip drei Modellvarianten.

Eine **Bodenwertsteuer**, die sich ausschließlich an der Grundstücksfläche und dessen Wert orientiert. Die Idee: Die Grundsteuer soll eine Gegenleistung für kommunale Infrastruktur sein, diese ist umso wertvoller je zentraler also je teurer die Lage (Äquivalenzprinzip); insbesondere werden so die Haltekosten unbebauter, zentraler Grundstücke erhöht, damit Baulandspekulation verteuert und so vorhandenes, aber nicht verfügbares Bauland mobilisiert.

Eine **Flächensteuer**, die sich vor allem an der Wohnfläche und nicht am Wert orientiert. Die Idee: Wer mehr Fläche bewohnt, soll und kann mehr bezahlen (Leistungsfähigkeitsprinzip); insbesondere soll die Steuer an der Wohnfläche anknüpfen, um die Umlagefähigkeit auf Mieter zu rechtfertigen, und soll sie nicht am Wert anknüpfen, um nicht durch die Hintertür eine einseitige Vermögensteuer auf Immobilien einzuführen.

Das **Scholz-Modell**, das sich an Nettokaltmiete, Wohnfläche, Baujahr, Grundstücksfläche und Bodenrichtwert orientiert sowie allerlei weitere Ausnahmetatbestände berücksichtigt. Die (vermutliche) Idee: Die Grundsteuer soll die Mieten senken und ohnehin teure Mieterstädte nicht noch teurer machen (nicht mehr umlagefähig auf Mieter sein und Sozialwohnungen bevorzugen), automatische Erhöhungen ermöglichen und einen Ersatz für die ausgesetzte Vermögensteuer schaffen (direkte Koppelung an Bodenrichtwerte) sowie aus unersichtlichen Motiven heraus Gründerzeithäuser vergünstigen und Neubau verteuern (Steuer steigt mit dem Baualter).

### 3 Die Grundsatzfrage

Aber muss eine intelligente Grundsteuerreform, die Bauland mobilisiert, notwendig zu permanenten Erhöhungen des Aufkommens sowie zu extremen Verschiebungen zwischen Objekten innerhalb einer Stadt führen? Müssen Mieter in teuren Großstädten deswegen notwendig dramatische Anstiege bei den Nebenkosten erleiden?

### 4 Das Problem

Ein objektbezogener Wechsel von den veralteten Einheitswerten hin zu aktuelleren Marktwerten ließe vermutlich vielerorts die Bemessungsgrundlage explodieren. Eine Absenkung der kommunalen Hebesätze könnte dies zwar beheben, aber viele befürchten, die Kommunen werden das „übersehen“ und so heimlich Mehreinnahmen einstecken.

### 5 Die Lösung

Warum legen wir nicht einfach einen Wert weit unterhalb des Bodenrichtwertes zugrunde und zwingen die Kommunen so, den Hebesatz zu erhöhen, wenn sie keine Einnahmeverluste erleiden wollen?

Das Bundesverfassungsgericht kritisiert doch nicht die Höhe der aktuellen Einheitswerte, sondern allein die veralteten Relationen unterschiedlicher Lagen. Warum legen wir den Wert eines Quadratmeters Wohnfläche (oder Grundstücksfläche) nicht einfach ein für alle Mal auf 100 fest?

### 6 Zonierung statt Bewertung

Je nach Gemeindegröße kann man darüber hinaus pauschaliert Wohnwertzonen festlegen von 120 (gute Lage) oder 150 (Villenviertel) sowie Zonen von 80 (schlechtere Lage) oder 60 (Außenbereich). Die Relationen lassen sich wahlweise aus Bodenrichtwerten oder Mieten ableiten. Aufgrund der Zonierung entfällt eine aufwändige individuelle Objektbewertung – und damit nebenbei auch jede Menge Verwaltungsarbeit und Streitfähigkeit. Alle 5 bis 10 Jahre wären die Grenzen der Zonierung mit wenig Aufwand anzupassen.

### 7 Das zonierte Bodenwertmodell...

Ohne diese Zonierung ergäbe der Vorschlag ein reines Flächenmodell, mit Zonierung ein wertabhängiges Flächenmodell; nimmt man Bodenrichtwerte für die Zonierung, ergibt sich ein „zonierte Bodenwertmodell“. Im Rahmen einer Öffnungsklausel könnte man zudem jedem Bundesland Freiräume bei der Ausgestaltung der Zonierung einräumen.

Die so ermittelten Wohnwertzonen wären darüber hinaus hervorragend geeignet, um endlich eine sinnvolle Basis für Makrolagen zur Mietspiegelberechnung bereit zu stellen (vgl. empirica paper Nr. [236](#)).

## 8 ...oder das zonierte Wohnflächenmodell

Die Bemessungsgrundlage für eine zonierte Grundsteuer kann die Grundstücks- ODER die Wohnungsfläche sein und die Zonierung kann nach Mietwerten ODER Bodenwerten erfolgen.

Denkbar wäre daher auch ein zonierte Wohnflächenmodell, also eine Bemessung anhand von Wohnflächen und eine Zonierung nach Miet- oder Bodenwerten. Wichtig ist allein, dass es überhaupt eine Zonierung gibt, dass also nach Lagen unterschieden wird. Das können auch nur grobe Klassen sein, also z.B. 10-12 Lagen in Berlin oder 3-5 Lagen in Münster.

Wir halten zwar eine Bemessung anhand von Wohn- statt Grundstücksflächen für second best, aber wenn dadurch die Umlegbarkeit auf Nebenkosten erhalten bleibt, wäre dies ein sinnvoller Kompromiss. Auf jeden Fall werden so die Nachteile einer reinen Bodenwertsteuer vermieden, also die automatische Kopplung an steigende Bodenwerte und die Entkopplung von der Wohnung (wie es bei einer Bemessung nach Grundstücksfläche der Fall wäre).

Gefordert wird hier deswegen keine Bodenwertsteuer, sondern nur eine möglichst weitgehende Annäherung daran, ohne die Nachteile der Bodenwertsteuer gleich mit einzukaufen.

## 9 Fazit: Ein sachgerechter Kompromiss ist möglich

Natürlich hat auch dieser Modell-Vorschlag Gewinner und Verlierer. Aber das erzwingt das Urteil des Bundesverfassungsgerichts notwendigerweise. Im Unterschied zu allen anderen Vorschlägen begrenzt die Pauschalierung über Wohnwertzonen aber die Extrema ganz erheblich, kann dennoch Bauland mobilisieren und führt nicht zu automatischen Steuererhöhungen in der Zukunft.

## EMPIRICA WORKING PAPERS

Die working paper sind zu finden unter  
<https://www.empirica-institut.de/publikationen/>.

| Nr.                 | Autor, Titel                                                                                                                                                                                      |
|---------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <a href="#">249</a> | BRAUN, R. (2019), Reform der Grundsteuer: Zoniertes Bodenwertmodell statt eierlegender Wollmilchsau.                                                                                              |
| <a href="#">248</a> | BRAUN, R. (2019), Don't Panic: Der #Mietenwahnsinn geht absehbar zu Ende.                                                                                                                         |
| <a href="#">247</a> | BRAUN, R. (2019), Filterkaffee statt Coffee-to-go: Eine reformierte Wohnungsbauprämie hilft mehr als Baukindergeld.                                                                               |
| <a href="#">246</a> | HEYN, T. UND SCHMANDT, M. (2019), Wachsende Ungleichheit durch Wohnraum in Deutschland – Zwischen Wohnraumnot und Wohnraumfülle.                                                                  |
| <a href="#">245</a> | HEISING, P. UND WEIDEN, L. (2018), Zur Herleitung von Angemessenheitsgrenzen – gut gemeint, doch schlecht gemacht? Warum der Gesetzgeber eher für Verwirrung als für Klärung sorgt                |
| <a href="#">244</a> | BRAUN, R. (2018), Regionalisierte Wohnungsmarktprognose (3 Varianten) - 2019 bis 2022 und Ausblick bis 2030                                                                                       |
| <a href="#">243</a> | BABA, L. (2018), Ein Appell für eine wirksame Wohnungsmarktpolitik                                                                                                                                |
| <a href="#">242</a> | BRAUN, R. (2018), Sonder-AfA á la 2018 – was bedeutet das?                                                                                                                                        |
| <a href="#">241</a> | BABA, L. (2017), Wie sozial ist die Wohnungspolitik? Von einer heuchlerischen Debatte zulasten wirklich bedürftiger Haushalte                                                                     |
| <a href="#">240</a> | HEIN, S. UND THOMSCHKE, L. (2017), Notizen zur Mietpreisbremse.                                                                                                                                   |
| <a href="#">239</a> | BRAUN, R. (2017), Die Marktsituation ist entscheidend! Auswirkung einer „hohen“ Sozialwohnungsquote auf Neubau, Mieten und Kaufpreise.                                                            |
| <a href="#">238</a> | BRAUN, R. (2017), Lohnt sich eine Immobilie als Kapitalanlage (noch)?                                                                                                                             |
| <a href="#">237</a> | HEYN, T. (2016), Wohnungsmarktintegration von Flüchtlingen - mittel- bis langfristige Aufgaben und Anforderungen für Kommunen.                                                                    |
| <a href="#">236</a> | KAUERMANN, G., THOMSCHKE, L. UND BRAUN, R. (2016), Scheinargumente bei Mietspiegeldebatte – Was definiert „moderne Mietspiegel“?                                                                  |
| <a href="#">235</a> | HEISING, P. UND WEIDEN, L. (2016), Das Glücksspiel mit den Mietobergrenzen – Über zielführende, überflüssige und sozialpolitisch relevante Herleitungsvorschläge von Sozialgerichten.             |
| <a href="#">234</a> | KEMPER, J. (2016), Lieber beengt als verdrängt – Warum wird die Vermögensbildung von Besserverdienenden gefördert, während Haushalte mit geringen oder mittleren Einkommen Mieter bleiben müssen? |
| <a href="#">233</a> | BRAUN, R. (2016), Sonder-AfA – was bedeutet das?                                                                                                                                                  |

- [232](#) HEIN, S. UND THOMSCHKE, L. (2016), Mietpreisbremse: Fahrkarte geschossen? Effekte der Mietpreisbremse in ausgewählten Städten.
- [231](#) BRAUN, R. UND BABA, L. (2016), Wohnungsmarktprognose 2016-20 – Regionalisierte Prognose inkl. Flüchtlinge.
- [230](#) BRAUN, R. UND SIMONS, H. (2015), Familien aufs Land! – Teil 2: Flüchtlinge kommen überwiegend als Familien und die sind in der Kleinstadt schneller integrierbar – der Staat muss deswegen lenkend eingreifen.
- [229](#) HEISING, P. (2015), Umdenken angesichts der Flüchtlingswelle! Neue Standards und mehr soziale Effizienz – auch bei der Angemessenheit von Unterkunftskosten.
- [228](#) BRAUN, R. UND SIMONS, H. (2015), Familien aufs Land! – Teil 1: Warum wir die Flüchtlinge im Leerstand unterbringen sollten und wie das funktionieren könnte.
- [227](#) BABA, L. (2015), Bauen verbilligen und Horten verteuern - Widersprüche der Wohnungs- und Baulandpolitik.
- [226](#) THOMSCHKE, L. UND HEIN, S. (2015), So schnell schießen die Preußen nicht - Effekte der Mietpreisbremse in Berlin.
- [225](#) BRAUN, R. (2015), Das Riester-Märchen - Warum Geringverdiener seltener riestern und Besserverdiener eben nicht subventioniert werden.
- [224](#) HEISING, P. (2015), Kosten der Unterkunft (KdU): Vorschläge zur Vereinfachung.
- [223](#) BRAUN, R. (2015), Fünf Fallstricke für eine doppelte Dividende - Warum eine steuerliche Förderung für Wohnungsneubau gerade jetzt falsch wäre.
- [222](#) BRAUN, R. (2015), Wir brauchen eine „Billigzinsbremse“! Vorschlag zur Eindämmung von Preisblasen und zunehmender Überschuldung privater Haushalte.
- [221](#) BRAUN, R. (2014), Wer Wohnungen sät, wird Einwohner ernten - Skizze einer rationalen Wohnungspolitik.
- [220](#) HEISING, P. (2014), Unterkunftskosten: Mehr Mut zur Einfachheit - Quo vadis, Sozialstaat?
- [219](#) BRAUN, R. (2014), Mietanstieg wegen Wohnungsleerstand! Kein „zurück-in-die-Stadt“, sondern „Landflucht“.
- [218](#) BRAUN, R. (2014), Mieten oder Kaufen? Eine Frage der eigenen Ungeduld und Unvernunft!
- [217](#) BRAUN, R. (2013), Die degressive AfA kommt! Die Mietpreisbremse wird Milliarden kosten.
- [216](#) BRAUN, R. (2013), Der Kommentar zum CBRE-empirica-Leerstandsindex 2012: Neubau immer dringlicher!
- [215](#) BRAUN, R. (2013), Das Märchen vom König in Monismanien - Was nicht bezahlbar ist, wird bezahlbar gemacht
- [214](#) HEISING, P. (2013), Angemessene Unterkunftskosten – Eine Überforderung des Sozialstaats?
- [213](#) BRAUN, R. (2013), CBRE-empirica-Leerstandsindex 2011 - marktaktive Quote im 5. Jahr rückläufig.



- 
- [212](#) BRAUN, R. (2013), Noch lebt Schrödingers Katze - Droht eine Immobilienblase?
- [211](#) PFEIFFER, U. (2012), Tragfähige Argumente für Maßnahmen der Städtebauförderung - Kosten/Nutzen, Grenzen und Innovationen.
- [210](#) BRAUN, R. (2012), Der große Irrtum am Wohnungsmarkt - Wir haben nicht zu wenig „billig“, sondern das „billige“ ist zu teuer.
- [209](#) BRAUN, R. (2012), Euroangst als Blasenpflaster! - Muss man den Preisblasenteufel an die Wand malen?
- [208](#) SIMONS, H. (2012), Zinsversuchung - Die goldene Finanzierungsregel.
- [207](#) SIMONS, H. (2012), Zur Zukunft der Großwohnsiedlungen in Ostdeutschland - eine Kurzanalyse.
- [206](#) BRAUN, R. (2012), Vereinfachungspotenziale Wohn-Riester – Mehr Wahlfreiheit, geringere Hemmschwellen.
- [205](#) BRAUN, R. (2012), Vorsicht: Sparfalle! Haken und Fußangeln bei der Bekämpfung von Altersarmut
- [204](#) PFEIFFER, U. (2012), Vortrag: Wohnungspolitik Berlin - bauen, bauen, bauen – statt Rückkehr hinter die Mauer
- [203](#) PFEIFFER, U. (2012), Wohnungspolitik Berlin - bauen, bauen, bauen – statt Rückkehr hinter die Mauer
- [202](#) BRAUN, R. (2012), Der Wohnungsmarkt ist LILA - Wo kann man heutzutage noch investieren?
- [201](#) BRAUN, R. (2011), Langfristige Trends für den deutschen Wohnungsmarkt - Wer die Wohnwünsche seiner Zielgruppe kennt, hat weniger Leerstand.
- [200](#) HEISING, P. (2011), Teurer ist nicht gleich besser - Über den Erhebungsaufwand schlüssiger Konzepte.
- [199](#) BRAUN, R. (2011), empirica-Leerstandsindex 2009 - Ergebnisse und Methodik.
- [198](#) HEISING, P. (2011), Entwicklung der Unterkunftskosten für Single-Wohnungen - Ergebnisse des Grundsicherungsrelevanten Mietspiegels (empirica).
- [197](#) HEIN, S. (2011), Ableitung von Sanierungsbedarfsquoten – eine neue Methodik.
- [196](#) BABA, L. (2011), Regionale Bürobeschäftigtenentwicklung seit dem Konjunkturoberpunkt 2002 - Kleinere Großstädte jenseits der Agglomerationen ganz groß!
- [195](#) HEISING, P. (2011), Wie leitet man richtige Richtwerte her? - Über die Herleitung angemessener Unterkunftskosten aus verschiedenen Perspektiven.
- [194](#) SIMONS, H., BABA, L. UND KRÖGER, K. (2011), Altschuldenhilfe und Stadtumbau – Analyse der bisherigen Wirkungen der Altschuldenhilfe für den Stadtumbau Ost und des zukünftigen Bedarfs an einer weiteren Entlastung.
- [193](#) BRAUN, R. (2010), Hedonische Preise - Was macht eine Regressionsschätzung mit den Mietpreisen?
- [192](#) BRAUN, R. (2010), Mietpreise in Deutschland - Warum die Neuvertragsmieten jetzt steigen und was man dagegen tun kann.
-