



Reform der Grundsteuer

Gebäudewertunabhängiges Kombinationsmodell

Thüringen

Gliederung

1. Anlass und Auftrag
2. Belastungsentscheidung bei der Grundsteuer
3. Kernpunkte einer vereinfachten Grundsteuer
4. Darstellung des Äquivalenzverfahrens
 - 4.1 Übertragung der Verwaltung auf die Gemeinden
 - 4.2 Verfahren
 - 4.3 Akzeptanz und Nachvollziehbarkeit
 - 4.4 Bemessungsgrundlagen
 - 4.4.1 Unbebaute Grundstücke
 - 4.4.2 Bebaute Grundstücke
 - 4.4.3 Vereinfachtes Verfahren bei Wohnungs- und Teileigentum
5. Verprobungsergebnisse
6. Zeitliche Aspekte
7. Grundsteuerbefreiungen
8. Administrationskosten
 - 8.1 Basisdaten
 - 8.2 Aufwandsschätzung Äquivalenzverfahren
9. Aufkommensneutralität
 - 9.1 Aufkommenswirkung
 - 9.2 Belastungsverschiebung
10. Schlussbemerkungen

1. Anlass und Auftrag

Das Thema „Reform der Grundsteuer“ wird seit Jahren diskutiert. Obwohl es an konkreten Reformvorschlägen nicht mangelte, konnte aus unterschiedlichen Gründen die von den Ländern für notwendig erachtete Reform noch nicht umgesetzt werden.

Dabei ist das Grundproblem unstrittig: Die Einheitswerte nach den Wertverhältnissen 1964 in den alten Ländern bzw. 1935 und der Ersatzbemessungsgrundlage in den neuen Ländern haben mittlerweile ihre Funktion als zeitgemäße Steuerbemessungsgrundlage eingebüßt. Auch zwanzig Jahre nach der Wiedervereinigung ist die Bemessungsgrundlage für die Grundsteuer nach wie vor zwischen West und Ost und auch innerhalb der neuen Länder gespalten. Die Ermittlung der Einheitswerte fast ausschließlich nur noch für Zwecke der Grundsteuer ist zu aufwändig und streitfällig. Die Einheitswerte haben ihre Querschnittsfunktion für andere Steuern (Vermögensteuer und Erbschaft- und Schenkungsteuer) verloren.

Auf der Grundlage des Nomenklaturvorschlags der Länder Bayern (BY) und Rheinland-Pfalz (RP) von 2004 hatte die Finanzministerkonferenz (FMK) am 05.05.2006 den Bundesminister der Finanzen (BMF) gebeten, gemeinsam mit den Nomenklaturländern und Thüringen an der gesetzlichen Neuregelung der Bemessungsgrundlage für die Grundsteuer mitzuwirken und einen entsprechenden Gesetzentwurf in das Gesetzgebungsverfahren einzubringen.

Mit dem Beschluss wird das Ziel verfolgt, die Grundsteuer über eine einfache und transparente Ermittlung der Bemessungsgrundlage auf eine zeitgemäße und dauerhafte Grundlage zu stellen, um damit auch eine Kommunalisierung dieser Aufgabe zu ermöglichen. Bei angestrebter Neutralität des Grundsteueraufkommens sollten Belastungsverschiebungen durch bundesweit aussagefähige Verprobungen minimiert werden.

Der Auftrag der FMK konnte nicht zu einem Ergebnis geführt werden (s. Tz. 3.1).

Aus dem Nomenklaturvorschlag hat Thüringen einen Reformvorschlag entwickelt, der als Bemessungsgrundlage der Grundsteuer die Grundstücksfläche mit dem Bodenrichtwert und die Gebäudeflächen mit nutzungsbezogenen Äquivalenzwerten verknüpft. Dabei werden die Gebäudeflächen nach Wohn- und Nicht-Wohnnutzung unterschieden.

2. Belastungsentscheidung bei der Grundsteuer

Die Grundsteuer ist eine Geldleistung, die keine Gegenleistung für eine besondere Leistung der Kommune darstellt, sondern allgemein der Deckung des Haushalts dient (Steuer nach § 3 Abgabenordnung). Nach Art. 106 Abs. 6 GG steht den Gemeinden das Aufkommen der Grundsteuer zu. Ihnen ist das Recht einzuräumen, die Hebesätze der Grundsteuer im Rahmen der Gesetze festzusetzen. Grundsteuer zahlen letztlich alle Nutzer von im Gemeindegebiet belegenen Grundstücken - ob als Eigentümer oder als Mieter über die Umlage.

Die Kommunen stellen ihren Bürgern und den ansässigen Unternehmen die zur Nutzung der Grundstücke notwendige Infrastruktur zur Verfügung. Soweit die hieraus entstehenden Kosten individuell zuordenbar sind, werden sie von den Nutznießern als Gebühren oder Beiträge erhoben (z. B. Erschließungsbeiträge, Straßenausbaubeiträge etc.). Überschießende Kosten und weitere gemeindliche Aufgaben (z. B. Brandschutz, Räumdienste, Kinderbetreuung, Schulen, Spielplätze, kulturelle Einrichtungen und Wirtschaftsförderung) werden durch die Kommunen auch über die Realsteuern finanziert, zu denen die Grundsteuer gehört.

Entscheidender Belastungsgrund für die Grundsteuer sind die Kosten der Kommune für die vorgenannten Leistungen an Bürger und Unternehmen (Äquivalenzprinzip). Dieses Prinzip hat das Bundesverfassungsgericht auch für die Gewerbesteuer bestätigt (Beschluss vom 15. Januar 2008 – 1 BvL 2/04). Jedoch ist die Grundsteuer ein aliud gegenüber den örtlichen Verbrauchs- und Aufwandsteuern, Art. 106 Abs. 6 GG. Die Bemessungsgrundlage der Grundsteuer muss sich daher nicht allein am kommunalen Aufwand orientieren. Sachgerecht ist es, in die Bemessungsgrundlage einer bundeseinheitlichen Grundsteuer auch Infrastrukturleistungen anderer öffentlicher Hände mit einfließen zu lassen. Zum Beispiel prägen neben der kommunalen

Infrastruktur die Anbindung an Bundes- oder Landstraßen, Bahn oder Flughafen den Bodenwert.

In einer Machbarkeitsstudie wurde als Basis für die Bemessung der Grundsteuer die Verkehrswerte der Grundstücke vorgeschlagen. Eine Bemessungsgrundlage nach Grundstückswerten (Verkehrswerten) ist zwar ein gewohnter und zulässiger Maßstab, jedoch weder einfach noch zwingend. Die Infrastrukturkosten und kommunalen Leistungen fallen zudem unabhängig vom konkreten Wert der errichteten Gebäude an.

Der Ansatz von Verkehrswerten als Basis der Grundsteuer erfordert hohe Bürokratiekosten und periodische Neufestsetzungen.

Will man die Grundsteuer nach Verkehrswerten bemessen, kann dies nicht auf der Grundlage von pauschalierten Verkehrswerten erfolgen, die gerade die verkehrswertprägenden Merkmale des Gebäudes wie Baumängel, Bauschäden und den Grad der Instandsetzung bzw. Sanierungsrückstände unberücksichtigt lassen. Gerade bei den Gebäuden mit ihren vielfältigen Bau- und Ausstattungsstandards ist der Wert aufwändig festzustellen und streitanfällig. Der Nachweis eines niedrigeren Verkehrswerts wie bei der Erbschaftsteuer als Öffnungsklausel ist für das Grundsteuerungsverfahren ungeeignet, weil die dafür entstehenden Kosten außerhalb eines vernünftigen Verhältnisses zum Jahresbetrag der Grundsteuer stehen.

In einer Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen vom Dezember 2010 zur Reform der Grundsteuer wird eine Besteuerung von Grundstückswerten als Summe von Boden- und Gebäudewerten empfohlen, orientiert am Mietwert.

Der Mietwert hängt primär von der zu vermietenden Gesamtgebäudefläche ab, die die Kommune durch den Bebauungsplan beeinflusst. Zweitens wird der Mietwert durch die „Lage“ bestimmt, geprägt durch die öffentliche Infrastruktur. Drittens hängt der Mietwert von der Qualität der Gebäudeausstattung ab, die völlig unabhängig von der Öffentlichen Hand ist. Der Wissenschaftliche Beirat fordert ein kostengünstiges Verwaltungsverfahren, ohne ein solches gerade hinsichtlich des aufwändigen und streitanfälligen Faktors Gebäudequalität und -ausstattung vorzuschlagen. Auch hinsichtlich der Grundsteuer für land- und forstwirtschaftliche Betriebe wird kein Reformvorschlag gemacht.

In Frage käme auch, die Bemessungsgrundlage für die Grundsteuer nach den Regeln zum Erbschaftsteuerrecht zu finden. Die gefundenen Werte könnten auch in Erb- und Schenkungsteuerfällen Anwendung finden.

Die Anzahl der Grundstücke, für die eine Feststellung des Grundbesitzwertes für Zwecke der Erbschaft- und Schenkungsteuer erforderlich wird, dürfte wegen der Änderungen durch das Erbschaftsteuerreformgesetz bei weniger als 1% des Gesamtbestandes der wirtschaftlichen Einheiten liegen. Auch für andere Steuerarten (Ertragsteuer, Grunderwerbsteuer) wird der Verkehrswert nur für besondere Ausnahmefälle benötigt. Die Regelungen zur Wertfindung im Erbschaftsteuerrecht - die wegen der Vergleichbarkeit mit anderen Vermögensarten erforderlich sind - sind für das Massenverfahren der Grundsteuer zu aufwändig und stehen nicht in einem Kosten-/Nutzenverhältnis zur erhobenen Grundsteuer.

Wesentlich einfacher, sachgerechter und weniger streitanfällig ist es dagegen, die Grundsteuer nach flächenbezogenen Merkmalen der Grundstücke und der aufstehenden Gebäude zu erheben. Die Fläche des Grundstücks und des aufstehenden Gebäudes sind die wesentlichen Charakteristika eines Grundstücks und damit zulässiger und folgerichtiger Belastungsmaßstab für die Grundsteuer.

Ziel ist es zudem, die Steuer nach transparenten und für den Bürger nachvollziehbaren Kriterien zu ermitteln. Deshalb sollte sich die Belastungsschlüssigkeit möglichst bereits aus der Bemessungsgrundlage ergeben.

Ein weiteres Ziel ist es, den für eine gerechte Steueranlastung geringst möglichen Bürokratieaufwand zu erreichen.

3. Kernpunkte einer vereinfachten Grundsteuer

1. Neue Bemessungsgrundlage für die bisherige Grundsteuer B
2. Wegfall der Grundsteuer A (land- und forstwirtschaftlich genutzte Flächen)
3. Grundsteuer B für die abgegrenzte Hof- und Gebäudefläche, die Wohngebäude, Betriebswohnungen und Betriebsgebäude der Land- und Forstwirtschaft.

Zu 1:

Für die Grundsteuer wird eine einfache und moderne Bemessungsgrundlage geschaffen.

Nach dem bayerisch/rheinland-pfälzischen Nomenklaturmodell wurde der Bodenwert durch Multiplikation der Grundstücksfläche mit dem Bodenrichtwert ermittelt. Die Gebäudekomponente sollte durch Multiplikation der Bruttogrundfläche mit wenigen pauschalisierten nutzungsbezogenen Festwerten (insgesamt 5) für die einzelnen Gebäudegruppen ermittelt werden.

Als Basis wurden die sog. Normalherstellungskosten der Wertermittlungsverordnung herangezogen. Die Schwierigkeit bestand darin, die verschiedenen Varianten der Klassifizierung von Gebäuden (ca. 33 Gebäudearten) mit der gebotenen Bestimmtheit zu definieren und folgerichtig einem pauschalen Wert zuzuordnen. Zudem sollten diese pauschalen Werte in ihrer Höhe und im Verhältnis zueinander gerichtsfest begründet werden können. Eine Überprüfung führte zu folgendem Ergebnis:

- Die variable Nutzungsstruktur moderner oder modernisierter Gebäude lässt die Zuordnung zu mehreren pauschalen Werten und nicht nur zu einem konkreten Pauschalwert zu. Dies gilt besonders bei großen, komplexen Gebäuden oder Geschäftszentren. Die Vielfalt der Gebäude nur mit wenigen Pauschalwerten realitätsgerecht zueinander abzubilden, kann nicht erreicht werden.
- Eine Vielzahl von Gebäudegruppen zu bilden würde dem angestrebten Ziel einer grundlegenden Vereinfachung und einer sicheren und kostengünstigen Administrierbarkeit im Massenverfahren zuwiderlaufen.
- Bei einer Grundentscheidung der steuerlichen Belastung nach (pauschalen) Verkehrswerten ist wegen nicht berücksichtigter Komponenten (Ausstattung, Alter, Baumängel, Bauschäden usw.) oder problematischer Zuordnung in die Gebäudegruppen ein verfassungsrechtlich zulässiger Wertkorridor strukturell nicht erreichbar.

Pauschale Festwerte pro Gebäudegruppe zu finden, die sich an den Verkehrswerten der Gebäude orientieren, erscheint daher weder administrierbar noch verfassungsgerichtsfest erreichbar.

Individualisierte Gebäudewerte für jede wirtschaftliche Einheit zu ermitteln, ist bei einem Grundsteueraufkommen von durchschnittlich 300 €/Jahr/wirtschaftliche Einheit wirtschaftlich nicht vertretbar und im letzten Jahrhundert trotz höherer Bedeutung (Erbchaftsteuer, Vermögensteuer) nur zweimal gelungen, 1935 und 1964.

Abweichend vom Nomenklaturmodell wird daher von Thüringen vorgeschlagen, künftig bei der Ermittlung der Gebäudewerte gesetzte Werte (Äquivalenzwerte) für Wohn- und Nichtwohngebäude flächenbezogen zuzuordnen.

Der Ansatz für den Grund und Boden nach dem Bodenrichtwert wird fortgeführt.

Dieser Vorschlag wird wie folgt begründet:

Die Grundsteuer ist weder ergänzende Ertragsteuer noch kommunaler Ersatz der Vermögensteuer. Sie wird von den Kommunen in Äquivalenz zu den Leistungen der öffentlichen Hände in Bezug auf die Immobilien erhoben.

Der Wert des Grund und Bodens wird wesentlich geprägt durch die Erschließungs- und Infrastrukturleistungen der öffentlichen Hände. Innerhalb eines Gemeindegebiets sind die Bodenrichtwerte regelmäßig dort am höchsten, wo sich die Infrastrukturleistungen ergänzen und konzentrieren, z.B. in den Geschäftszentren der Großstädte. Die „Lage“ des Grundstücks ist bestimmend für den Wert der Immobilie. In den von Thüringen verprobten Fällen betrug der Anteil des Bodenwerts durchschnittlich ca. 20 % der Bemessungsgrundlage für bebaute Grundstücke und wies eine Bandbreite von 4 % bis 40 % auf.

In Deutschland haben sich Regionen mit hohem Bodenpreisniveau und Regionen mit niedrigem Bodenpreisniveau herausgebildet. Auf der Basis des jeweiligen Preisniveaus differieren die Bodenrichtwerte einer hebesatzberechtigten Gemeinde wiederum nach der Lage des Grundstücks. Innerhalb des Gemeindegebiets ergibt sich deshalb nicht das Problem einer gleichheitswidrigen Besteuerung. Die Gemeinde kann das allgemein niedrige bzw. hohe Bodenpreisniveau in ihrem Hebesatz berücksichtigen.

Der Wertansatz des Grund und Bodens nach dem Bodenrichtwert erscheint deshalb als (Teil-) Bemessungsgrundlage für die Grundsteuer folgerichtig und verfassungsgemäß.

Der Ansatz eines undifferenzierten festen Wertes pro Quadratmeter Bodenfläche steht einer folgerichtigen und gleichheitsgerechten Umsetzung der getroffenen Belastungsentscheidung (Äquivalenz) und dem Gefühl des Steuerbürgers für eine gerechte Anlastung von Steuern entgegen, Beispiel: gleicher Wertansatz für ein Grundstück in der Stadtmitte mit Anschluss an alle Verkehrsmittel und für ein Grundstück abgelegen am Stadtrand neben einer Müllkippe.

Ein Festwert würde die Einführung eines zonierten Satzungsrechtes erfordern, d.h. die Gemeinden müssten Zonen mit unterschiedlichen Hebesätzen bilden, die der Grundstückslage Rechnung tragen. Die Zonierung müsste sich folgerichtig an den Bodenrichtwertzonen ausrichten. Innerhalb der gebildeten Zone wären die Hebesätze für bebaute und unbebaute Grundstücke einheitlich.

Dem Äquivalenzprinzip wird daher mit dem Ansatz des Bodenrichtwerts für den Grund und Boden folgerichtig Rechnung getragen.

Der Wert einer aufstehenden Immobilie hängt von den Investitionsentscheidungen des Eigentümers ab. Er ist wesentlich durch die Ausstattung nach den subjektiven Ansprüchen des Eigentümers geprägt. Während die Erstellung des Rohbaus bei den verschiedenen Gebäudegruppen nahezu gleiche Kosten pro Quadratmeter verursacht, können die Kosten für den Ausbau des Gebäudes nach Ausstattungsgrad (einfach, gut, gehoben, aufwändig) erheblich auseinander laufen.

Die aufgewendeten Kosten für den Ausstattungsgrad sind kein Ausdruck der Leistungsfähigkeit des Eigentümers, auch nicht einer sog. „objektiven“ Leistungsfähigkeit des Gebäudes, sondern Ergebnis von Renditeüberlegungen. Je nach Marktlage ist es durchaus möglich bei einem niedrigeren Ausstattungsgrad eine höhere Rendite zu erzielen als bei einer Luxusausstattung mit entsprechend höheren Investitionskosten.

Nach der Fertigstellung orientiert sich der Wert des Gebäudes daran, wie alt das Gebäude ist und ob es der Eigentümer durch Erhaltungsaufwendungen auf dem jeweiligen Stand der Technik gehalten und es den Erfordernissen und Ansprüchen der Nutzer angepasst hat.

Ein bestimmender Einfluss der Gemeinde liegt hier nicht vor. Darüber hinaus ist die Inanspruchnahme der öffentlichen Infrastruktur vom Wert des Gebäudes unabhängig.

Andererseits stehen die Gebäudeflächen regelmäßig in einem direkt proportionalen Verhältnis zur tatsächlichen Inanspruchnahme der öffentlichen Infrastruktur durch die Nutzer des Grundstücks. Dies wird am Beispiel von drei gleich großen, nebeneinander liegenden Grundstücken deutlich, von denen eines unbebaut, das zweite mit 1.000 m² und das dritte mit 100.000 m² Nutzfläche bebaut ist.

Insoweit erscheint es folgerichtig, die Gebäudefläche als weitere (Teil-) Bemessungsgrundlage für die Grundsteuer einzubeziehen.

Den Gebäudeflächen (m²-Bruttogrundfläche) werden gesetzte Äquivalenzwerte zugeordnet, unterschiedlich nach Wohn- und Nicht-Wohnnutzung.

Sofern die Äquivalenzwerte nach Nutzungsarten unterschieden werden, muss die Abgrenzung wiederum folgerichtig und gleichheitsgerecht getroffen werden und begründbar sein. Eine Differenzierung nach verschiedenen Nutzungsarten ist sehr schwierig zu begründen, da es z.B. bereits innerhalb des Einzelhandels (Zeitschriftenhändler - Juwelier) zu einer höchst unterschiedlichen Publikumsfrequenz kommt. Gleiche Beispiele lassen sich im Dienstleistungsbereich bilden. Bei geringem Publikumsverkehr kann andererseits der Gütertransport die Infrastruktur belasten (Industrie, Handwerk, Reparaturwerkstätten). Der Äquivalenzwert soll daher nur zwischen Wohn- und Nicht-Wohnnutzung unterscheiden. Eine Differenzierung zwischen diesen beiden Nutzungsarten ist verfassungsrechtlich unproblematisch. Daneben rechtfertigt die soziale Dimension des Wohnens eine Differenzierung. Eine weitere Differenzierung nach Nutzungsarten ist verfassungsrechtlich nicht geboten.

Nutzungsänderungen innerhalb der Nicht-Wohnnutzung (gewerbliche und sonstige Nutzung) sind irrelevant. Ein Wechsel zwischen Wohn- und Nicht-Wohnnutzung ist äußerst selten, somit gut administrierbar und wäre wie Änderungen der Gebäudefläche anzeigepflichtig.

Zu 2:

Unter dem Begriff der Grundsteuer werden im geltenden Recht genau betrachtet zwei Steuerarten zusammengefasst:

Die Grundsteuer für land- und forstwirtschaftliche Betriebe (Grundsteuer A), die in erster Linie an die Ertragsfähigkeit des land- und forstwirtschaftlichen Bodens anknüpft, und die Grundsteuer für bebaute und unbebaute Grundstücke (Grundsteuer B). Die Grundsteuer A macht - mit abnehmender Tendenz - 3,7 % des gesamten Grundsteueraufkommens in Deutschland aus.

Es wird vorgeschlagen, die Grundsteuer A insgesamt entfallen zu lassen, nicht nur weil ihre Ermittlung unverhältnismäßig aufwändig ist, sondern auch, weil ihr steuerlicher Anknüpfungspunkt nicht mehr zeitgemäß ist. Um auskömmliche Erträge für den eigenen Lebensunterhalt und die Mittel zur Bezahlung der Steuer zu erwirtschaften, musste ein Landwirt in der Vergangenheit die Ertragsfähigkeit seines Bodens optimal nutzen. In den letzten vierzig Jahren hat sich die Situation jedoch geändert: die produzierten Überschüsse und die unzureichenden Preise sind die Hauptprobleme der Landwirtschaft in Europa geworden. Während einerseits den Landwirten Stilllegprämien gezahlt werden, um die Lebensmittelberge nicht noch mehr anwachsen zu lassen, beruht die Grundsteuer auf dem Prinzip einer durchgängig intensiven Nutzung des landwirtschaftlichen Bodens.

Die von der öffentlichen Hand geschaffene Infrastruktur ist für land- und forstwirtschaftliche Flächen im Gegensatz zu Flächen, die im Zusammenhang bebaut sind, von verschwindend geringer Bedeutung. Der reale Wert der land- und forstwirtschaftlichen Flächen bestimmt sich nach der Qualität des Bodens und dem daraus erzielbaren Ertrag. Insoweit ist es auf der Grundlage des Äquivalenzprinzips gerechtfertigt und folgerichtig, land- und forstwirtschaftliche Flächen aus der Bemessungsgrundlage für die Grundsteuer zu nehmen.

Durch einen Verzicht auf die Besteuerung land- und forstwirtschaftlich genutzter Flächen lässt sich eine erhebliche Vereinfachung erreichen. Deren Bestand betrug zum 31.12.2009 in Bayern 873.041, in Rheinland-Pfalz 610.535 und in Thüringen 77.438. Darin sind 549.981 (Bayern), 558.029 (Rheinland-Pfalz) und 51.998 (Thüringen) Stückländereien enthalten. Stückländereien sind landwirtschaftlich nutzbare Grundstücke, die nicht dem Inhaber eines landwirtschaftlichen Betriebs gehören. Während in den alten Ländern die Besteuerung nach Eigentum erfolgt, liegt der Besteuerung in den neuen Ländern eine Nutzungseinheit zugrunde. Bei einem Verzicht auf die Besteuerung der land- und forstwirtschaftlichen Nutzflächen würde sich der Gesamtbestand der grundsteuerlich zu erfassenden wirtschaftlichen Einheiten (Stand 31.12.2009: Bayern: ca. 320.000, Rheinland-Pfalz ca. 52.000 und Thüringen ca. 25.000) deutlich reduzieren.

Die Abgrenzung der land- und forstwirtschaftlichen Flächen kann anhand der Katasterdaten erfolgen.

Sofern der Vorschlag zur Grundsteuer A - künftig land- und forstwirtschaftliche Nutzflächen nicht zu besteuern - keine politische Mehrheit findet, sollten, wie in der Machbarkeitsstudie der Länder Bremen u.a. (Verkehrswertmodell) vorgesehen, land- und forstwirtschaftlich genutzte Flächen entsprechend dem Verfahren für unbebaute Grundstücke bewertet werden, jedoch wegen des geringen Einflusses der öffentlichen Infrastruktur nur mit einem anteiligen Ansatz des Bodenrichtwerts.

Zu 3:

Die Hof- und Gebäudeflächen, die Wohngebäude, Betriebswohnungen und Betriebsgebäude der Land- und Forstwirtschaft werden künftig wie auch andere bebaute Grundstücke der Grundsteuer (bisher B, eine Unterscheidung ist künftig nicht mehr erforderlich) unterworfen.

4. Darstellung des Äquivalenzverfahrens

4.1 Zweistufiges Verfahren

An dem dreistufigen Feststellungsverfahren soll nicht weiter festgehalten werden. Bei der Ermittlung der Bemessungsgrundlage wird der Wertansatz für den Grund und Boden anteilig mit 0,5 v.T. berücksichtigt. Die Äquivalenzwerte für Gebäudeflächen berücksichtigen dies bereits entsprechend. Dadurch erübrigt sich künftig das Messbetragsverfahren, so dass auf den ermittelten Wert direkt der Hebesatz angewendet werden kann.

Die Bestimmung der Hebesätze ist ein verfassungsmäßiges Recht der Gemeinden und liegt in ihrer finanziellen Verantwortung.

Generell wird ein Ergebnis angestrebt, das die Gemeinden nicht dazu zwingt, die geltenden Hebesätze anzuheben.

4.2 Übertragung der Verwaltung auf die Gemeinden

Das Aufkommen der Grundsteuer steht der Gemeinde zu, in der das Grundstück liegt. Mit Ausnahme der Stadtstaaten ist die Verwaltung der Grundsteuer bisher zwischen den staatlichen Finanzämtern und den Gemeinden aufgeteilt. Durch das hier vorgeschlagene Verfahren soll die Option einer Verwaltung der Grundsteuer durch die Gemeinden geschaffen werden.

Das Modell führt zu einer durchgreifenden Vereinfachung der Ermittlung der Grundsteuer. Dies ermöglicht es, dass künftig die Kommunen die Grundsteuer vollständig in eigener Hand und ohne „Vorschaltung“ der Finanzämter verwalten können.

Mit einer vollständigen Kommunalisierung der Grundsteuer wären viele Vorteile verbunden. Sie strafft Verwaltungsabläufe, bündelt Kompetenzen und bietet den Bürgerinnen und Bürgern einen zentralen Ansprechpartner für Grundsteuer und Kommunalabgaben.

Kommunen sind verfahrensbeteiligt (bauliche Genehmigungsverfahren, Bauanzeigen) und haben Zugriff auf die Bodenrichtwerte.

Die Möglichkeit der vollständigen Kommunalisierung soll jedoch jedem Land selbst überlassen werden. Einer bundesweiten Festlegung bedarf es insoweit nicht.

4.3 Verfahren

Der Steuerschuldner hat die Grundsteuer mit Steuererklärung nach amtlich vorgeschriebenem Vordruck selbst zu berechnen (Steueranmeldung). Er erhält dazu einen vorausgefüllten Erklärungsvordruck und ist somit von Beginn an in das Besteuerungsverfahren eingebunden. Dabei sollen die der Katasterverwaltung digital vorliegenden Daten (Eigentümer-, Grundstücksdaten, Bodenrichtwerte) automatisiert der mit der Verwaltung der Grundsteuer beauftragten Behörde zur Verfügung gestellt werden. In den Erklärungsvordruck ist der Hebesatz der Kommune aufzunehmen. Der Steuerschuldner hat die Angaben zu überprüfen und zu ergänzen (Bruttogrundfläche, Anteil Wohnen/Nicht-Wohnen).

Er kann die Grundsteuer selbst ermitteln, bei der Gemeinde anmelden und ist verpflichtet, den ermittelten Betrag an die Gemeinde abzuführen.

Die Anmeldung ist eine Steueranmeldung unter dem Vorbehalt der Nachprüfung. Die Kommune kann die Angaben der Steueranmeldung, insbesondere die Angaben zu den Gebäudeflächen, überprüfen. Bauunterlagen und Geoinformationssysteme, wie ALKIS bieten hierzu die Möglichkeiten. Mit der Fortentwicklung der Geoinformationssysteme wächst die Chance künftig die Überprüfung vollautomatisiert vorzunehmen. Die Gemeinde könnte die Überprüfung ggf. in Zusammenarbeit mit anderen Kommunen oder durch einen Dienstleister vornehmen lassen.

Die Festsetzung der Grundsteuer gilt solange fort, bis ihr auf Grund einer Änderung der tatsächlichen Verhältnisse und/oder Wertverhältnisse (Bodenrichtwerte) eine andere Grundsteuer-Bemessungsgrundlage zugrunde zu legen ist.

Änderungen der tatsächlichen Verhältnisse (Bruttogrundfläche, Nutzungsänderungen) sind durch die Steuerpflichtigen anzuzeigen.

Zyklische Änderungen der Bodenrichtwerte und Hebesatzänderungen werden von den Gemeinden umgesetzt.

Wegen der verfassungsmäßig gebotenen Verifikation ist der Bürger auch bei jedem anderen Reformmodell im Verfahren zu beteiligen.

4.4 Akzeptanz und Nachvollziehbarkeit

Die Grundsteuer nach dem vorgeschlagenen Modell ist in wenigen Schritten berechenbar. Ihre Berechnungsgrundlage ist einfach und nicht streitanfällig, sie ist so ausgestaltet, dass sie ihrer Belastungsentscheidung in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht gerecht wird.

Die Bürgerinnen und Bürger sollen die Besteuerungsgrundlagen im Grundsteuerbescheid verstehen und nachvollziehen können. Denn nur Transparenz schafft Vertrauen und Rechtssicherheit.

Maßstab eines Vergleichs sind für die Steuerpflichtigen (bei gleicher Grundstücksart, Beschaffenheit der Gebäude und aufgrund derselben Lage) zunächst die benachbarten Grundstücke. Durch das Verfahren einer flächenbezogenen Verknüpfung der Bodenrichtwerte mit nutzungsbezogenen Werten für Gebäudeflächen werden die bisher offensichtlichen Ungleichbehandlungen insbesondere in den neuen Ländern ausgeräumt und die Grundsteuer-Bemessungsgrundlagen nachvollziehbar und erstmalig vergleichbar.

Die Grundsteuereinnahmen der Kommunen sind stetig und sollen es auch in Zukunft bleiben. Dies setzt eine stabile Bemessungsgrundlage voraus. Schwankende Steuerbemessungsgrundlagen - ähnlich wie bei der Gewerbesteuer - sind für die Grundsteuer nicht akzeptabel. Das vorgeschlagene Modell schafft eine stabile Bemessungsgrundlage. Änderungen der Bebauung, Nutzung oder der Bodenrichtwerte werden nur in äußerst geringem Umfang auf das Steueraufkommen durchschlagen.

4.5 Bemessungsgrundlagen

4.5.1 Unbebaute Grundstücke

Als unbebaut gilt ein Grundstück, wenn das darauf errichtete Gebäude eine Gebäudegrundfläche von jeweils weniger als 20 Quadratmetern (innerorts) bzw. weniger als 50 Quadratmetern (außerorts, d. h. außerhalb des Bebauungszusammenhangs) haben.

Bei unbebauten Grundstücken ist neben der Grundstücksfläche der Bodenrichtwert die maßgebende Bezugsgröße. Die Bemessungsgrundlage für das unbebaute Grundstück ermittelt sich aus der Grundstücksfläche multipliziert mit dem zuletzt festgestellten Bodenrichtwert, der mit 0,5 v.T. in die Berechnung eingeht.

4.5.2 Bebaute Grundstücke

Bebaute Grundstücke sind Grundstücke auf denen sich benutzbare Gebäude befinden, mit Ausnahme der Grundstücke mit Gebäuden i.S.d. Tz. 4.5.1. Gebäude sind mit dem Boden fest verbundene, selbständig nutzbare und überdeckte bauliche Anlagen, die von Menschen betreten werden können und geeignet oder bestimmt sind, dem Schutz von Menschen, Tieren oder Sachen zu dienen.

Bebaute Grundstücke werden unterschieden in Wohngrundstücke, Nicht-Wohngrundstücke und teils zu Wohn- und teils zu Nicht-Wohnzwecken genutzte Grundstücke (gemischte Nutzung).

Der Wert bebauter Grundstücke ergibt sich aus dem Wert des Grund und Bodens (s. Tz. 4.5.1 Absatz 2 Satz 2) und der Summe der Gebäudewerte. Der Gebäudewert ermittelt sich aus der Bruttogrundfläche und dem Äquivalenzwert. Bruttogrundfläche ist die Summe aus den Grundflächen aller Grundrissebenen eines Bauwerks. Der Bruttogrundfläche wird ein gesetzter Wert (Äquivalenzwert) pro Quadratmeter zugeordnet. Dieser Wert wird durch Gesetz festgelegt und ist unabhängig von Alter, Ausstattung, Baumängeln usw. des Gebäudes.

Bei der Festlegung der Äquivalenzwerte werden folgende Aspekte berücksichtigt:

- das Volumen der Grundsteuer der Gemeinden soll gleich bleiben;
- ein Teil des Volumens wird durch die Bodenrichtwerte und der verbleibende Teil so zwischen Wohnen und Nicht-Wohnen ausgeschöpft, dass beide Teile einen gleichen Anteil am Aufkommen der Grundsteuer leisten, wie sie im bisherigen System geleistet haben; damit wird sichergestellt, dass nicht z.B. zu Lasten des Wohnens eine Entlastung des gewerblichen Teils erfolgt.

Ausgehend von diesen Prämissen haben die Verprobungen für Thüringen folgende Äquivalenzwerte je Quadratmeter Bruttogrundfläche ergeben:

0,20 €/m² für Wohnnutzung,
0,40 €/m² für Nicht-Wohnnutzung.

Die Privilegierung der Wohnnutzung erscheint aus sozialen Gründen gerechtfertigt; darüber hinaus mindert die Grundsteuer als Aufwandsposten regelmäßig die ebenfalls kommunale Gewerbesteuer.

Wird ein Gebäude teils zu Wohnzwecken, teils zu anderen Zwecken genutzt, ist die Gebäudefläche nach den tatsächlichen Nutzungsverhältnissen aufzuteilen. Die Nutzungsanteile sind vom Grundstückseigentümer zu erklären.

Eine von der prägenden Gebäudeeigenschaft abweichende Nutzung (z. B. als häusliches Arbeitszimmer oder Hausmeisterwohnung) in untergeordnetem Umfang wird wie die Hauptnutzung behandelt.

Beispiele

1. Einfamilienhausgrundstück:

Grundstücksfläche	500 m ²
Bodenrichtwert	50 €/m ²
Bruttogrundfläche	200 m ²

Ermittlung des Bodenwerts:	$500 \text{ m}^2 \times 50 \text{ €/m}^2 \times 0,5 \text{ v.T.} = 12,50 \text{ €}$
Ermittlung Äquivalenzwert Gebäude (Wohnnutzung)	$200 \text{ m}^2 \times 0,20 \text{ €/m}^2 = \underline{40,00 \text{ €}}$
Grundsteuer-Bemessungsgrundlage	52,50 €

2. gemischt genutztes Grundstück

Grundstücksfläche	1.000 m ²
Bodenrichtwert	100 €/m ²
Bruttogrundfläche Wohnnutzung	2.200 m ²
Bruttogrundfläche Nicht-Wohnnutzung	800 m ²

Ermittlung des Bodenwerts:	$1.000 \text{ m}^2 \times 100 \text{ €/m}^2 \times 0,5 \text{ v.T.} = 50,00 \text{ €}$
Ermittlung Äquivalenzwert (Wohnen)	$2.200 \text{ m}^2 \times 0,20 \text{ €/m}^2 = 440,00 \text{ €}$
Ermittlung Äquivalenzwert (Nicht-Wohnen)	$800 \text{ m}^2 \times 0,40 \text{ €/m}^2 = \underline{320,00 \text{ €}}$
Grundsteuer-Bemessungsgrundlage	810,00 €

4.5.3 Vereinfachtes Verfahren bei Wohnungs- und Teileigentum

Bei Wohnungs- und Teileigentum könnten künftig Wohnungs- bzw. Teileigentümergemeinschaften selbst Schuldner der Grundsteuer sein. Dadurch tritt eine zusätzliche Vereinfachung ein. Diese Gebilde sind nach § 10 Abs. 6 Wohnungseigentumsgesetz teilrechtsfähig und damit für die Grundsteuer auch steuerrechtsfähig. Die Grundsteuer wird für die gesamte Wohnungs- bzw. Teileigentumsanlage ermittelt, festgesetzt und erhoben. Die Aufteilung auf die einzelnen Wohnungs- und Teileigentümer übernimmt der Verwalter zusammen mit der Verteilung der übrigen Gemeinkosten.

Hierdurch reduziert sich die Zahl der Grundstücke erheblich, weil bislang jede Eigentumswohnung ein eigenständiges Steuerobjekt ist, für das Grundsteuer festzusetzen und zu erheben ist.

5. Verprobungsergebnisse

Es wurden insgesamt 236 Objekte - 30 Wohngrundstücke (10 Einfamilienhäuser, 11 Eigentumswohnungen und 9 Mietwohngrundstücke) und 20 Nichtwohngrundstücke (6 gemischt genutzte Grundstücke, 7 Geschäftsgrundstücke, 7 Landwirtschaftliche Hofstellen) und 186 unbebaute Grundstücke in die Verprobung einbezogen. Kaufpreise liegen nur in Ausnahmefällen vor. Verprobungen zu Zweifamilienhäusern können nicht durchgeführt werden, da es nach dem 35`er Recht die Grundstücksart „Zweifamilienhaus“ nicht gibt.

In der nachfolgenden Tabelle sind die Ergebnisse dargestellt. Die Verprobungsergebnisse wurden nach dem Verhältnis der Grundsteuermessbeträge alt/neu ausgewertet.

Grundstücksart	Grundsteuermessbeträge			Verhältnis			Verlierer	Gewinner
	bisher	neu	Differenz	neu/alt	von	bis		
	<i>in Euro</i>			<i>in Prozent</i>			<i>Anzahl</i>	
Einfamilienhäuser	583	566	-17	97,11	60	166	4	6
Wohnungseigentum	490	418	-72	85,27	43	139	5	6
Mietwohngrundstücke	2.565	2.663	98	103,81	89	168	7	2
Gemischt genutzte Grundstücke	1.902	1.848	-54	97,16	78	175	3	3
Geschäftsgrundstücke	64.448	73.728	9.280	114,40	88	266	6	1
unbebaute Grundstücke	1.404	2.343	-939	166,89	25	748	157	29
L/F - Hofstellen	30.132	68.866	38.733	228,54	69	2822	5	2

Obwohl die gewichteten Mittelwerte der Messbeträge alt/neu für Wohngrundstücke und Nicht-Wohngrundstücke eine durchaus akzeptable Toleranz aufzeigen, sind bei der Betrachtung einzelner Fälle extreme Abweichungen (von ca. 43 % bis 266 %) festzustellen. Diese Ausreißer sind nicht zu vermeiden und das unabhängig davon, welches Reformmodell der Grundsteuer zur Anwendung kommt. Sie resultieren zum Einen aus den unterschiedlichen Bewertungsverfahren bei der Einheitsbewertung und zum Anderen aus den unterschiedlichen Bewertungsgrundlagen (Reichsbewertungsgesetz, Richtlinie zur Vereinfachung des Bewertungsverfahrens der DDR aus 1975 und gleich lautende Ländererlasse ab 1991).

Den hohen prozentualen Steigerungen stehen allerdings häufig sehr niedrige absolute Beträge gegenüber.

Ferner ist anzuführen, dass eine Vielzahl von baulichen Veränderungen aufgrund großzügiger baurechtlicher Regelungen den Finanzämtern nicht bekannt wurden und deshalb nicht im Einheitswert enthalten sind. Außerdem führten bauliche Veränderungen bei bebauten Grundstücken aufgrund der Wertgrenzen häufig zu keiner Fortschreibung. Schließlich wirkt sich die Anwendung unterschiedlicher Messzahlen in Abhängigkeit der Gemeindegröße und der Unterscheidung nach Alt- und Neubauten im Messbetragsverfahren nachteilig aus.

Die Abweichungen bei den unbebauten Grundstücken sind sowohl auf die niedrigen Bodenwerte 1935 als auch auf die im Messbetragsverfahren anzuwendende Messzahl 10 v.T. zurückzuführen.

Anstelle der bisherigen Bemessungsgrundlage für land- und forstwirtschaftliche Betriebe (Ertragswert) wird nunmehr nur die Hofstelle zur Berechnung der Grundsteuer herangezogen. Diese Grundsteuerbelastung der Land- und Forstwirtschaft liegt nach dem Verprobungsergebnis über der Belastung im bisherigen System.

6. Zeitliche Aspekte

Die Bodenrichtwerte liegen seit 2010 bundesweit digital vor und können auf jedes Grundstück bezogen werden. Es empfiehlt sich, zwischen dem Zeitpunkt der gesetzlichen Neuregelung (z. B. zum 1. Januar 2013) und dem Zeitpunkt der erstmaligen Anwendung der neuen Grundsteuerbemessungsgrundlage eine „Vorlauf-Frist“ von zwei bis drei Jahren vorzusehen. In dieser Zeit können die Kommunen mögliche Hebesatzanpassungen infolge der veränderten Grundsteuer-Bemessungsgrundlage vornehmen.

Falls Erklärungen nicht oder verspätet abgegeben werden, ist vorläufig die bisherige Grundsteuer weiter zu zahlen.

7. Grundsteuerbefreiungen

Eine Grundsteuerbemessung nach dem Äquivalenzverfahren bietet auch die Gelegenheit, bestehende Ausnahmetatbestände auf den Prüfstand zu stellen.

8. Administrationskosten

8.1 Basisdaten

Die Daten basieren mit Ausnahme der wirtschaftliche Einheit des L/F-Vermögens auf der aktuellen BMF-Statistik 2009.

w.E. Grundvermögen	29.266.816
davon unbebaut	2.518.199
baut	26.748.617
davon Wohnen	22.115.062
Nicht-Wohnen	3.256.306
Gemischte Nutzung	1.377.249
w.E. L/F-Vermögen	1.349.853 ¹⁾ ¹⁾ Stand 2004

8.2 Aufwandsschätzung Äquivalenzverfahren

Der Vorschlag eines gebäudewertunabhängigen Kombinationsmodells verfolgt das Ziel, die Ermittlung der Bemessungsgrundlagen grundsätzlich auf digital vorhandenen Daten der Behörden aufzubauen. Um dieses Modell umzusetzen, müssen die bei der Katasterverwaltung in verschiedenen Projekten digital vorhandenen Daten (Eigentümer-, Grundstücksdaten und Bodenrichtwerte) sowie die Hebesätze der Kommunen zusammengeführt werden. Die damit verbundenen Kosten hängen wesentlich von der gewählten Organisationsstruktur ab.

In den Stadtstaaten liegen aufgrund ihrer Struktur als Stadt und Staat diese Informationen gebündelt vor und können direkt in eine vorausgefüllte (ggf. elektronische) Erklärung übernommen werden. Die Feststellung der Bemessungsgrundlagen und Festsetzung der Grundsteuer liegen hier wie bisher in einer Hand.

Dagegen ist bei den Flächenländern zunächst eine Entscheidung zu treffen, wie diese Informationen und bei welcher Behörde (Landesrechenzentrum, Landesvermessungsamt) sie mit dem geringsten Aufwand und kostengünstig zusammengeführt, kontinuierlich aktualisiert werden und ggf. für die Kommunen ein Mitteilungsverfahren oder ein selektiertes Zugriffsrecht auf ihre Datenbestände organisiert werden kann.

Das Modell unterliegt aufgrund seiner im Wesentlichen wertunabhängigen Bemessungsgrundlagen einem sehr geringen Änderungsaufwand.

Bodenrichtwerte werden zwar in einem Zweijahresturnus überprüft und ermittelt, ziehen aber regelmäßig - sofern nicht entscheidende Infrastrukturmaßnahmen greifen - kaum Änderungen nach sich. Bodenrichtwertänderungen können generell von Amts wegen und automationsgestützt nur für Grundstücke der Richtwertzonen vorgenommen werden, für die sich tatsächlich eine Wertveränderung ergeben hat.

Auswirkungen auf die Bemessungsgrundlage haben darüber hinaus nur Änderungen der Grundstücksflächen, eine Neubebauung und Änderungen der Bruttogrundfläche bestehender Gebäude. Die Fläche von Grundstücken bleibt in den meisten Fällen

unverändert, Zusammenlegungen und Teilungen treten im Zusammenhang mit der Schaffung neuer Wohn- oder Gewerbegebiete auf.

Da dieses Modell nicht auf den Wert der Gebäude abstellt, sind nur bauliche Maßnahmen relevant, durch die die Bruttogrundfläche verändert wird.

Eine Änderung der Bemessungsgrundlage ergibt sich ferner in den seltenen Fällen der Umnutzung von Wohnflächen in Nicht-Wohnflächen und umgekehrt.

Ein weiterer Vereinfachungseffekt kann beim Wohnungs- und Teileigentum erreicht werden, wenn die Wohnungs- und Teileigentümergeinschaften selbst Schuldner der Grundsteuer sind (vgl. Tz. 4.4.3). Dadurch reduziert sich vehement die Zahl der wirtschaftlichen Einheiten. Änderungen innerhalb der Gemeinschaft schlagen sich nur in der Verteilung durch den Verwalter nieder.

Da im hier vorgeschlagenen Modell nur bereits vorhandene Datenbestände verknüpft werden müssen, liegen die Kosten seiner Einführung wesentlich - bei nur einem Bruchteil - unter den Kosten eines Verkehrswertmodells.

Konkrete Zahlen zu den Kosten bei der Einführung dieses Reformmodells können ergänzt werden, wenn die Entscheidungen zur Organisationsstruktur getroffen sind.

Eine periodische Neuberechnung der Bemessungsgrundlagen entfällt.

9. Aufkommensneutralität

9.1 Aufkommenswirkung

Dem Beschluss der FMK folgend wird mit diesem Vorschlag keine Erhöhung des Grundsteueraufkommens verfolgt. Er dient dazu, bestehende gleichheitswidrige Wertverzerrungen zwischen den verschiedenen Grundstücksarten und einzelnen Grundstücken zu korrigieren. Diese Korrektur wird jedoch in vielen Fällen bezogen auf die einzelne Gemeinde zu einer Veränderung der Gesamtbemessungsgrundlage führen. Die Gemeinden können diese Unterschiede durch die Anpassung ihres He-

besatzes ausgleichen. Der Schlüssel für die angestrebte Aufkommensneutralität liegt somit bei den Gemeinden.

9.2 Belastungsverschiebung

Der Vorschlag wird bezogen auf den Einzelfall zu Veränderungen der Steuerbelastung führen. Es werden sich sowohl geringere als auch höhere Steuern ergeben, die im Einzelfall von den Betroffenen durchaus als belastend empfunden werden können. Dies ist die zwangsläufige Folge der Beseitigung der über die Jahrzehnte entstandenen und extrem unterschiedlichen Wertentwicklungen. Es sind keine Anhaltspunkte ersichtlich aus denen sich ergibt, dass andere Grundsteuer-Reformmodelle zur Herstellung einer gleichheitsgerechten Besteuerung zu geringeren Belastungsverschiebungen führen würden.

10. Schlussbemerkungen

Mit diesem Vorschlag eines gebäudewertunabhängigen Kombinationsmodells wird die Vorgabe des FMK-Beschlusses umgesetzt, die Grundsteuer über eine einfache und transparente Ermittlung der Bemessungsgrundlage auf eine zeitgemäße und dauerhafte Grundlage zu stellen und damit auch eine Kommunalisierung der Aufgabe zu ermöglichen.

Der Vorschlag verlässt die bisherige und in anderen Reformmodellen geforderte Anknüpfung der Grundsteuer an den Wert des Grundstücks einschließlich der aufstehenden Gebäude. Es macht wenig Sinn, die Grundsteuer bürokratieintensiv nach Verkehrswerten zu erheben, während die Kommunen ihre Beiträge und Gebühren nach den baulichen Gegebenheiten der Grundstücke festsetzen. Letztere belasten den Grundstückseigentümer oftmals deutlich mehr als die Grundsteuer, die gegenwärtig im Durchschnitt rund 300 Euro jährlich pro Grundstück beträgt.

Durch das Anmeldeverfahren wird die Grundsteuerberechnung für den Bürger erstmals transparent. Er kennt die Flächenmerkmale seines Grundstücks oder kann sie leicht feststellen und die Grundsteuer selbst ermitteln. Dagegen können Hauseigentümer den Wert ihrer Immobilie kaum zutreffend abschätzen, da die Selbsteinschät-

zung und der Marktwert oft weit auseinander liegen. Daher folgen die vorstehenden Kernpunkte für eine vereinfachte Grundsteuer nach einem flächenbezogenen Äquivalenzverfahren nicht zuletzt dem Postulat der Transparenz.

Mit dem Gebäudewertunabhängigen Kombinationsmodell könnte ein Beispiel für Steuervereinfachung gesetzt und die bürokratiekostengünstigste Variante für eine gerechte Anlastung der Grundsteuer gefunden werden.