

# Die Reform der Grundsteuer

**72. Berliner Steuergespräch**

**16. September 2019 – Haus der Wirtschaft**

**Univ.-Prof. Dr. Roman Seer**

Lehrstuhl für Steuerrecht/Institut für Steuerrecht u. Steuervollzug  
Ruhr-Universität Bochum

# Thematische Gliederung

- I. BVerfG v. 10.4.2018: Kernaussagen u. zweistufiger Rechtsfolgenausspruch**
- II. Gesetzgebungskompetenz für BewG u. GrStG – Öffnungsklausel als Ausweg aus dem Dilemma**
- III. Maßstab eines pauschalierten Verkehrswerts – Problem des fehlenden Gegenbeweises**
- IV. Vollzugsfähigkeit des Regierungsmodells**
- V. Äquivalenzprinzip und Grundsteuervereinfachung**

# Abschnitt I

**BVerfG v. 10.4.2018 – 1 BvL 11/14 u.a.,  
BVerfE 148, 147: Kernaussagen und  
zweistufiger Rechtsfolgenausspruch**

# BVerfG v. 10.4.2018, Rz.104 ff.

**Bewertungsmaßstab** lt. BewÄndG 1965: **Verkehrswert**,  
der in Gestalt des Einheitswerts abgebildet werden sollte



**Systembedingter zentraler Baustein: periodisch  
wiederkehrende Hauptfeststellung**



letztmalig zum 1.1.1964 geschehen: **eklatante  
Wertverzerrungen** lassen sich weder durch Fortschrei-  
bungen noch durch Nachfeststellungen kompensieren

# Typisierungsbefugnis des Gesetzgebers

- Verkehrswert = leitender Bewertungsmaßstab: Problem der Bewertungsunsicherheit im Sachvermögen → **ausreichend: Annäherungswert**
- Typisierung: bedarf der **realitätsgerechten Ausrichtung** an einem **typischen Fall**; der **Verzicht auf die Hauptfeststellung** bewirkt aber eine **„objektive Dysfunktionalität“**.
- Praktikabilitätserwägungen bei Massenerscheinungen: Verzicht führt zwar zur Verwaltungsentlastung/-vereinfachung; **Gesetzgeber bricht aber einen zentralen Baustein aus dem System der Einheitsbewertung heraus.**

# BVerfG v. 10.4.2018 – 1 BvL 11/14 u.a.: zweistufiger Rechtsfolgenausspruch

## Unvereinbarkeitserklärung ex nunc mit Reformfrist

- Zwar ist die Regelung jedenfalls seit 2002 gleichheitswidrig.
- Gesetzgeber wird aber nur verpflichtet, die verfassungswidrige Rechtslage **bis zum 31.12.2019** (ex nunc) zu beseitigen.
- Rechtfertigung: **öffentliches Interesse an einer verlässlichen Finanz- u. Haushaltsplanung + Verwaltungsaufwand bei rückwirkender Korrektur**



- Die verfassungswidrige Einheitsbewertung darf ab der Verkündung des Reformgesetzes **übergangsweise 5 Jahre** (längstens bis zum 31.12.2024) weitergelten (**zusätzliche Übergangsregelung**).
- Rechtfertigung: **öffentliches Interesse an Verwaltungspraktikabilität (ggf. umfassende Bewertung der Immobilien) + Anpassung an das neue Recht**

# Abschnitt II

## Gesetzgebungskompetenz für BewG und GrStG – Öffnungsklausel als Ausweg aus dem Dilemma

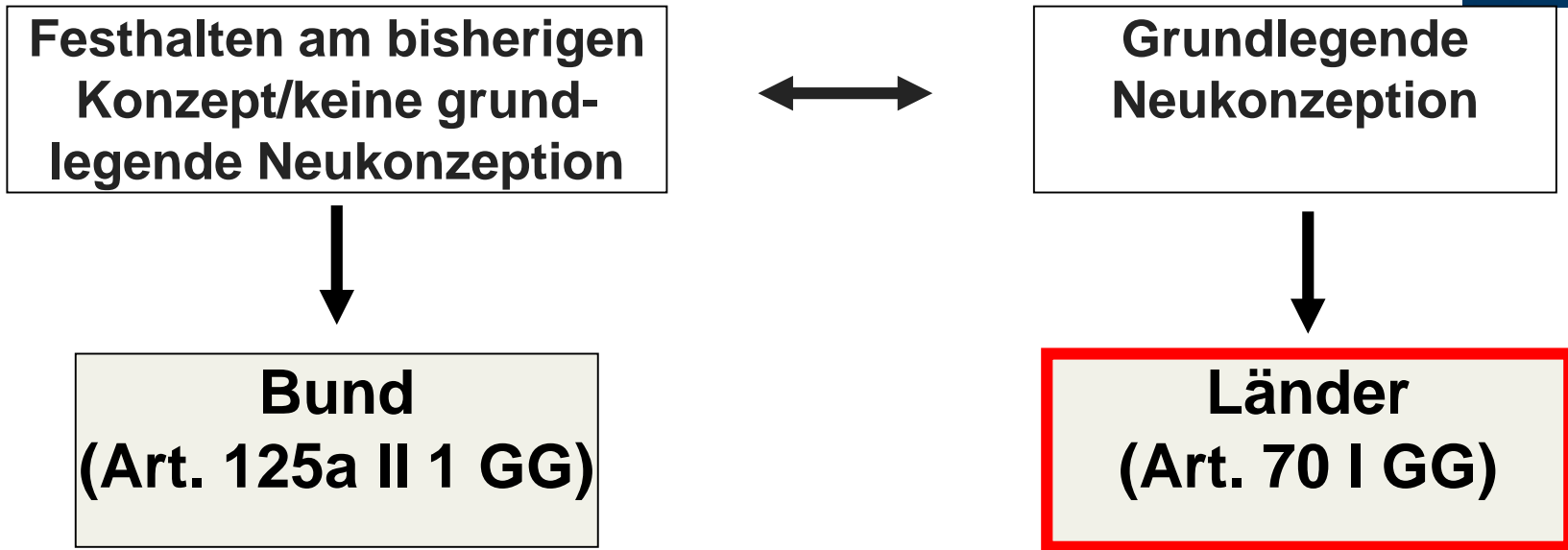
# Grundsteuer- Gesetzgebungskompetenz?

- **Grundsteuer = kommunale örtliche Steuer**
- **Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 105 II i.V. mit Art. 72 II GG?**
- „... wenn u. soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung **erforderlich** macht.“

**Art. 125a II GG: übergangsweise gilt Bundesrecht, das wegen der Änderung des Art. 72 II GG zum 15.11.1994 nicht mehr erlassen werden könnte, fort (BVerfG v. 10.4.2018 – 1 BvL 11/14 u.a., Rz. 84 ff.).**



# Problem: Bundeskompetenz zur Grundsteuerreform



## Problem : Sperrwirkung der vom Bund bisher ausgeübten Gesetzgebungskompetenz

- Bund hat derzeit noch die Anpassungs- u. Änderungskompetenz
- Bund müsste die Sperrwirkung n. Art. 125a II 2 GG aufheben
- Frage: **Entfällt die Sperrwirkung aber, wenn das Gesetzgebungsverfahren bis zum 31.12.2019 nicht zum Abschluss gelangt?**

# Gesetzgebungsvakuum nach dem 31.12.2019

## Wegfall der begrenzten Bundes-Gesetzgebungskompetenz?

- BVerfG hat offengelassen, ob das BewG nach Ablauf des 31.12.2019 nichtig wird oder weiterhin existent, aber bloß nicht mehr anwendbar ist.
- **Dilemma:** Bund kann nur im Rahmen des Art. 125a II GG eine Neuregelung treffen; die Länder haben die Ausgestaltungsfreiheit, werden aber durch das noch existente Bundesrecht gesperrt.

## Optionen aus Sicht eines Bundeslandes

- Land: abstrakter Normenkontrollantrag an das BVerfG auf Feststellung der Nichtigkeit des BewG (Art. 93 I Nr. 2 GG)
- Land: Einbringung dees Entwurfs eines **Freigabegesetzes i.S.d. Art. 72 IV GG** in den BRat ► Scheitert der Entwurf im BRat oder BTag, kann das Land n. **Art. 93 II 3 Alt. 3 GG** einen **Antrag beim BVerfG auf Feststellung, dass der Bund seine Gesetzgebungskompetenz verloren hat, stellen.**

# Ausweg: Grundgesetz-Änderungen

## Grundsatz in Art. 105 II GG-E

„Der Bund hat die konkurrierende Gesetzgebung über die Grundsteuer“.

## Ausnahme in Art. 72 III 1 Nr. 7 GG-E

„Hat der Bund von seiner konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit Gebrauch gemacht, können die Länder durch Gesetz hiervon abweichende Regelungen treffen über:

1.-6.....

**7. die Grundsteuer.“**

## Übergangsregelung Art. 125b GG-E

„Auf dem Gebiet des Art. 72 III 1 Nr. 7 darf abweichendes Landesrecht der Erhebung der Grundsteuer **frühestens für Zeiträume ab dem 1.1.2025** zugrunde gelegt werden.“

# Abschnitt III

## Maßstab eines pauschalierten Verkehrswerts – Problem des fehlenden Gegenbeweises

# Bemessungsgrundlage: unbebaute Grundstücke/Bodenwert

## Typisierter Verkehrswertansatz

- Grundstücksfläche qm x Bodenrichtwert/qm = Bodenwert  
(**Vergleichswertmethode**, § 247 BewG-E)

## Probleme

- Bewertung ist abhängig von den Gutachterausschüssen i.S.d. §§ 192 ff. BauGB.
- **Qualität und flächendeckende Verfügbarkeit von Bodenrichtwerten unsicher**; Methodik u. BRW-Zonen differieren ► § 10 III ImmowertV-E: Abweichung max. **+././. 30%** zur Mehrheit der Grundstücke (Ziel: **Homogenisierung der Bodenrichtwertzonen**)
- BRW sind auch für bebaute Grdstcke relevant: als Bodenwert und als Mindestwert (75%).
- BVerfG v. 7.11.2006 – 1 BvL 10/02, BVerfGE 117, 1, Rz. 137 hat im Bereich der ErbSt nur einen Unschärfe-Korridor von **+././. 20%** toleriert.

# Bodenrichtwert als pauschalierter Verkehrswert

## Gefahr der Überbewertung

- Gesetzentwurf enthält **keine** mit § 198 BewG (Nachweis niedriger gemeiner Wert für ErbSt) vergleichbare **Möglichkeit des Gegenbeweises**.
- BFH v. 11.5.2005 – II R 21/02, BStBl. II 2005, 686; BFH v. 26.4.2006 – II R 58/04, BStBl. II 2006, 793: vom Gutachterausschuss mitgeteilter **BRW ist verbindlich** und einer gerichtlichen Überprüfung idR nicht zugänglich

## BRW vernachlässigt individuelle Verhältnisse

- BRW blendet individuelle Merkmale aus: z.B. öffentliche und private Lasten (Grunddienstbarkeiten), Altlasten, Hochspannungsleitungen, Lärm-, Rauch-, Staub-, Windradbelästigungen, sonstige Immissionen
- §§ 257 I 2, 251 BewG-E sieht **pauschalisierte Umrechnungskoeffizienten** nur für den Bodenwert bei EFH/ZFH vor (Anlage 36-E: nur nach Grdstck-Größe  $>/< 500 \text{ qm} = 0,64-1,24$ ) ► **Zuschnitt, Ecklage u.ä. bleiben selbst bei EFH/ZFH unberücksichtigt**

# Bemessungsgrundlage: bebaute Grundstücke (§§ 249 ff. BewG-E)

Grundstücksart	Ertragswert	Sachwert
Mietwohngrundstücke (> 80% Nutzfläche = Wohnzwecke)	X	-
EFH/EW/ZFH (Wohnen)	X	-
Geschäftsgrundstücke (> 80% Nutzfläche = betriebl./öff. Zwecke)	-	X
Teileigentum (nicht zu Wohnzwecken dienend)	-	X
gemischt genutzte Grdstcke (20% < betriebl./öff. Zwecke < 80%)	-	X
Sonstige bebaute Grdstcke	-	X

# Wohneinheiten: typisierte Ertragswerte (§§ 250-257 BewG-E)

**abgezinster Bodenwert** = Bodenrichtwert x Grdst-Fläche x  
Umrechnungskoeffizient (1,24-1-0,64: <500qm>) x  
Abzinsungsfaktor (aus Liegenschaftszins u. Geb.-Rest-ND)

+

**Gebäudewert** = kapitalisierter Reinertrag

mtl. Nettokaltmiete (typisiert nach Bundesland,  
Wohnungsgröße, Gebäude-Bj., Mietniveaustufe)

./. pauschalisierte Bewirtschaftungskosten (je nach  
Grundstücksart u. Rest-ND: 18-31% der Nettokaltmiete)

= Gebäuderohertrag

x Vervielfältiger (abhängig von Rest-ND + Liegenschaftszins)

= typisierter Ertragswert, **mind. aber 75% des Bodenrichtwerts  
x Grdst-Fläche x Umrechnungskoeffizient**



# Ertragswert aus pauschalisierten Nettokaltmieten (§ 254 BewG-E)

## Nivellierung des Gebäudeertrags

- Anlage 39-E differiert nach Bundesland, Gebäudeart, Wohnungsgröße u. Baujahr des Gebäudes.
- Durch eine RVO (nach § 263 II BewG-E) sollen **Mietniveauunterschiede zwischen den Gemeinden durch 6 Stufen** (durch Faktoren von -22,5% bis +32,5%) abgebildet werden.
- Es fehlt damit an einer Differenzierung innerhalb der jeweiligen Gemeinde (**keine Anknüpfung an die jeweiligen Mietpreisspiegel!**).



## Verzerrungen in den Großstädten

- „Düsseldorf-Oberkassel“ ist nicht gleich „Düsseldorf-Holthausen“
- „Köln-Rodenkirchen“ ist nicht gleich „Köln-Chorweiler“ .....

# Sonstige Gebäude: typisierte Sachwerte (§§ 258-260 BewG-E)

**abgezinster Bodenwert** = Bodenrichtwert x Grdst-Fläche x Umrechnungskoeffizient (1,24-1-0,64: <500qm>) x Abzinsungsfaktor (aus Liegenschaftszins u. Geb.-Rest-ND)

+

**Gebäudewert** = **Normalherstellungskosten (NHK)**

NHK 2010 x Baupreisindex (lt. Statist. Bundesamt)

./. Alterswertminderung (max. 70%)

Summe = vorläufiger Sachwert

x Wertzahl (typisierte Marktanpassung, Faktor differiert nach Bodenrichtwert u. vorl. Sachwert zwischen 0,5-1)

= Sachwert, **mind. aber 75% des Bodenrichtwerts x Grdst-Fläche x Umrechnungskoeffizient**

# Diskrepanz zum bisherigen Grundsteuerrecht und zum Erbschaftsteuerrecht

- **Ertragswertverfahren** beschränkt sich auf im wesentlichen zu **Wohnzwecken** genutzten Einheiten. BT-Drucks. 19/11085, 112: Wert dort aus „realitätsgerechten, statistisch ermittelten Erträgen ableitbar“.
- **Sachwertverfahren** erhält für die Grundsteuer **nun einen deutlich erweiterten Anwendungsbereich!**
- Seine Anwendung ist nicht mehr nur Grundstücken vorbehalten, für die weder eine Jahresrohmieta ermittelt noch eine übliche Mieta geschätzt werden kann (s. §§ 76 III, 182 III, IV BewG).
- Sachwertverfahren **verfehlt** für gewerblich-vermietete Büro-/Läden-Immobilien **den Verkehrswertansatz.**

# Abschnitt IV

## Vollzugsfähigkeit des Regierungsmodells

## Hauptfeststellung zum 1.1.2022/Hauptveranlagung zum 1.1.2025

- Flächendeckende (umfassende!) Neubewertung des gesamten Grundvermögens und L- u. F-Vermögens (Feststellung des Grundsteuerwerts, s. §§ 221, 266 I BewG-E).
- Zum 1.1.2025 ist dann für die GrSt eine Hauptveranlagung durchzuführen (s. §§ 16 I, II; 36 I, II GrStG-E).

## Zukünftige Hauptfeststellungen

- Sie sollen nicht mehr alle 6 Jahre, sondern **alle 7 Jahre** stattfinden (§ 221 I BewG-E (d.h. die nächste Hauptfeststellung wäre zum 1.1.2029 durchzuführen)).
- Dem hat dann gem. § 16 I GrStG auch eine Hauptveranlagung für die Grundsteuer auf den 1.1.2029 zu entsprechen.
- Zwischenzeitliche Veränderungen werden – wie bisher – durch Wert-, Art- u. Zurechnungsfortschreibungen, Nachfeststellungen (und Nach- bzw. Neuveranlagungen) erfasst.

# BReg.-Entwurf: Problem der Vollziehbarkeit im Massenverfahren

- Es wird eine flächendeckende Bewertung von ca. **36 Mio. Immobilien-Einheiten** erforderlich.
- BT-DS 19/11085, 83: Vereinheitlichung der Automationsverfahren in den Ländern + elektronisches Steuererklärungsverfahren; Implementierung einer „Geodateninfrastruktur“.
- ► nach der Digitalisierung soll die Nutzung amtl. Grdstck.-Informationen und Daten des Immobilienmarkts auf elektr. Wege im Zusammenspiel mit den materiell-rechtl. Vereinfachungen zu einer „einfachen, transparenten u. nachvollziehbaren Ausgestaltung“ des Verfahrens führen.
- **Es ist aber zu befürchten, dass die Finanzverwaltung erneut scheitert, turnusmäßig Hauptfeststellungen durchzuführen.**

# BReg.-Entwurf: Vereinfachungspotenzial

- Grundsteuer als **Sollertragsteuer** ► Konkurrenz zur Gewerbesteuer ► **gewerbliche Betriebsgrundstücke** sollten **von der GrSt befreit** und die Kürzungsvorschrift des § 9 Nr. 1 GewStG sollte ersatzlos gestrichen werden.
- Dasselbe sollte mit dem **land- und forstwirtschaftlichen Grundvermögen** geschehen; stattdessen könnten L.-u. F-Betriebe mit ihrem tatsächlich erzielten Ertrag der GewSt unterworfen werden.

# Abschnitt V

## Äquivalenzprinzip und Grundsteuervereinfachung



# Modell einer bayrischen Einfach-Grundsteuer

## Konzept

- Boden- und Gebäudeflächen werden aus dem Liegenschaftskataster ermittelt und mit **Äquivalenzzahlen** multipliziert, die grob nach Grundstücksarten variieren (**2 Cent/qm GruBo; 20 Cent/qm Wohnfläche; 40 Cent/qm nicht Wohnzwecken dienender Nutzfläche**).
- Ziel: Vollautomatisierung durch den Einsatz von IT.

## Vor- und Nachteile

- Verwaltungsaufwand gering; Erhebung könnte vollständig den Kommunen übertragen werden.
- Belastungsgrund ist nicht die im Wert zum Ausdruck gelangende (objektive) Leistungsfähigkeit, sondern das **Äquivalent kommunaler Leistungen**.
- Fraglich: sachlicher Zusammenhang zwischen den Äquivalenzzahlen und kommunalen Leistungen bzw. dem Nutzen des Eigentümers (oder bei Überwälzung : des Mieters) ► Verstoß gegen ein **Gebot realitätsgerechter Kosten-/Nutzenrelation** = Folgerichtigkeitsgebot?

# Alternative: reine Bodenwertsteuer

- Bodenrichtwerte sind mit zumutbarem Aufwand ermittelbar. **Gebäudebestand kann außer Betracht bleiben.**
- GruBo-Werte = Ausdruck externer Faktoren ► **Nutzenäquivalenz typisiert ableitbar.**
- **Grundsteuer C wird überflüssig**, weil Bodenwertsteuer gleichzeitig Anreiz zur Bebauung u. Verdichtung bietet.
- **Überwälzungsproblem (Umlagefähigkeit) wird in städtischen Ballungsgebieten entschärft**, weil sich die Grundsteuer durch die tatsächliche Bebauung nicht erhöht.
- Vorgaben für Gutachterausschüsse sollten aber präzisiert u. vereinheitlicht werden; Rechtsschutz ist zu gewährleisten.

# Kontakt

RUB

**Univ.-Prof. Dr. Roman Seer**

Ruhr-Universität Bochum, Lehrstuhl für Steuerrecht  
steuerrecht@rub.de | www.kompetenzzentrum-steuerrecht.de  
Institut für Steuerrecht u. Steuervollzug  
Universitätsstr. 150

44801 Bochum, Germany  
Phone: +49 234 32 28269  
Fax: +49 234 32 14614

