

---

**Geschäftsführung**

---

**RA Berthold Welling**

VCI e.V.  
Neustädtische Kirchstraße 8  
10117 Berlin  
Tel. (030) 20 05 99 10  
Fax (030) 20 05 99 99  
welling@vci.de

---

**RA Dr. Andreas Richter**

P+P Pöllath + Partners  
Potsdamer Platz 5  
10785 Berlin  
Tel. (030) 253 53 653  
Fax (030) 253 53 800  
berliner.steuergespraech@pplaw.info

---

## 72. Berliner Steuergespräch

### „Die Reform der Grundsteuer“

Tagungsbericht von *Berthold Welling*<sup>1</sup>  
und *Dr. Andreas Richter LL.M.*

Berlin, den 16. September 2019

Mit seinem Urteil vom 10. April 2018 hat das Bundesverfassungsgericht die Einheitsbewertung zur Bemessung der Grundsteuer für verfassungswidrig erklärt und den Gesetzgeber verpflichtet, eine Neuregelung spätestens bis zum 31. Dezember 2019 zu treffen. Derzeit ringen Bund und Länder noch unter wachsendem Zeitdruck um ein konsensfähiges Reformkonzept, da nach dem Ablauf der Neuregelungsfrist die Erhebung der Grundsteuer vollständig entfielen. Ein erhebliches Defizit in den Haushalten der Kommunen wäre die Folge. Am 25. Juni 2019 hat die Bundesregierung Gesetzentwürfe für eine Reform der Grundsteuer vorgelegt.

Ein weiterer Grund zur Eile ist die bis zum 31. Dezember 2024 gesetzte Umsetzungsfrist. Mit der Umsetzung einer neuen Berechnungsmethode, ob Verkehrswert-, Flächen- oder Kostenwertmodell, ist ein erheblicher Verwaltungsaufwand verbunden. Sämtliche Grundstücke müssten neu bewertet werden, der Zeit- und Kostenaufwand hierfür ist je nach Reformmodell bedeutsam. Fraglich ist derzeit außerdem noch, ob die diskutierten Reformmodelle in der Lage sein werden, die Gesamthöhe der Steuerbelastung auf dem jetzigen Stand zu belassen.

Das 72. Berliner Steuergespräch – moderiert von Frau *Dr. Monika Wünnemann*<sup>2</sup> – bot ein Forum zum Austausch über die Zukunft der Grundsteuer, die Vor- und Nachteile der diskutierten Reformmodelle und die Gründe für die Schwierigkeiten bei einer fristgerechten Konsensfindung, an dem neben den Referenten Herrn *Volker Freund*<sup>3</sup> und Herrn *Prof. Dr. Roman Seer*<sup>4</sup> auch Frau *Verena Göppert*<sup>5</sup>, Herr *Dr. Stefan Breinersdorfer*<sup>6</sup>, Herr *Prof. Dr. Wolfram Scheffler*<sup>7</sup>, und Herr *Andreas Schmitt*<sup>8</sup> teilnahmen.

## A. Referate

### I. Die Reform der Grundsteuer aus Sicht der Finanzverwaltung

Herr *Freund* stellte die drei Gesetzesentwürfe vor, welche gegenwärtig in einem Gesetzespaket beraten würden. Für detaillierte Ausführungen zu den geplanten Änderungen wies er auf seine Arbeitsunterlage „Grundsteuerreform 2019“<sup>9</sup> hin.

#### 1. Übergang vom Einheits- zum Grundsteuerwert

Zunächst ging Herr *Freund* auf das Grundsteuerreformgesetz ein. Dieses sei als Entwurf der Bundesregierung und aus der Mitte des Bundestages durch die Parteien der Regierungskoalition in das Gesetzgebungsverfahren eingebracht worden. Das politische Ziel dieses Vorhabens sei die Sicherung des bisherigen Grundsteueraufkommens ohne dessen Erhöhung durch eine Erhaltung des Bewertungs- und Grundsteuerrechts in seiner Grundstruktur. Es handle sich um eine Fortentwicklung der bestehenden Struktur unter Maßgabe der Vorgaben des BVerfG. Die Bundesregierung habe sich für ein wertabhängiges Grundsteuermodell mit dem Bewertungsziel eines objektiv realen Grundsteuerwertes als Bemessungsgrundlage für eine relations- und realitätsgerechte Besteuerung entschieden.

Als spürbare Veränderung gebe es eine Wandlung von einem Einheitswert zu einem Grundsteuerwert. Eine Unterscheidung der Vermögensarten werde sich auf die Abgrenzung zwischen land- und forstwirtschaftlichem Vermögen und Grundvermögen beschränken. Die Hauptfeststellung solle nicht mehr alle 50 Jahre, sondern alle sieben Jahre stattfinden. Die erstmalige Durchführung sei für den 1. Januar 2022 vorgesehen.

Im Rahmen der Bemessungsgrundlage bei unbebauten Grundstücken seien zunächst keine grundsätzlichen Unterschiede festzustellen. Es werde weiterhin ein Ertragswert- sowie ein Sachwertverfahren geben. Das Ertragswertverfahren sei enger gefasst und im Grunde nur noch für die Wohnnutzung vorgesehen. Dem Sachwertverfahren unterlägen Geschäftsgrundstücke, gemischt genutzte Grundstücke und vor allem Gebäude im betrieblichen Bereich, die tatsächlich einer

---

<sup>1</sup> *Dr. Andreas Richter, LL.M.* ist Rechtsanwalt, Fachanwalt für Steuerrecht und Partner der Kanzlei P+P Pöllath + Partners, Berlin. *Berthold Welling* ist Rechtsanwalt und Geschäftsführer des VCI e.V., Frankfurt am Main, und für Recht, Steuern und Nachhaltigkeit verantwortlich. Beide Autoren sind geschäftsführende Vorstandsmitglieder des Berliner Steuergespräche e.V.

<sup>2</sup> *Dr. Monika Wünnemann* ist Leiterin der Abteilung Steuern und Finanzpolitik beim Bundesverband der Deutschen Industrie e.V., Berlin.

<sup>3</sup> *MinDir Volker Freund* ist Leiter der Steuerabteilung beim Bayerischen Staatsministerium der Finanzen und für Heimat, München.

<sup>4</sup> *Prof. Dr. Roman Seer* ist Inhaber des Lehrstuhls für Steuerrecht an der Ruhr-Universität Bochum und Vorstandsvorsitzender des Berliner Steuergespräche e.V., Berlin.

<sup>5</sup> *Verena Göppert* ist Ständige Stellvertreterin des Hauptgeschäftsführers und Leiterin des Dezernats Finanzen beim Deutschen Städtetag, Berlin.

<sup>6</sup> *Dr. Stefan Breinersdorfer* ist Leiter der Steuerabteilung im Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz, Mainz.

<sup>7</sup> *Prof. Dr. Wolfram Scheffler* ist Inhaber des Lehrstuhls für Betriebswirtschaftslehre, insbesondere Steuerlehre, an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg.

<sup>8</sup> *Andreas Schmitt* ist Leiter des Bereichs Tax Compliance bei der BASF SE, Ludwigshafen.

<sup>9</sup> Abrufbar auf der Homepage der Berliner Steuergespräche.

konkreten Miete unterfielen oder bei denen die Abbildung einer ortsüblichen Miete möglich sei. Die Ermittlung eines Grundsteuerwerts aus einer Bodenkomponente und einer Gebäudekomponente im Ertragswertverfahren bei bebauten Grundstücken sei schon anspruchsvoller.

Ein viel diskutierter Bereich der Reform seien die Regelungen bezüglich des Rohertrags eines Grundstücks. Dort werde eine durchschnittliche monatliche Nettokaltmiete aus dem Mikrozensus des Statistischen Bundesamtes abgeleitet. Darüber hinaus werde nach sechs gemeindebezogenen Mietniveaustufen differenziert. In diesem zweistufigen Verfahren seien zunächst die Nettokaltmieten in verschiedene Kategorien aufgefächert. Die Mietniveaustufen würden daraufhin dem Wohngeldrecht entnommen.

Im Rahmen des Sachwertverfahrens erfolge die Bestimmung der Bodenwertkomponente und des Gebäudesachwerts. Dieser benötige jedoch mit der Wertzahl einen verkehrswertnahen Bezug, um nicht lediglich ein Kostenmodell darzustellen. Die Steuermesszahlen seien aufgrund der erhöhten Steuerbemessungsgrundlagen und der Werterholung seit mindestens 1964 erheblich niedriger als im geltenden Grundsteuerrecht. Es sei eine Ermäßigung der Steuermesszahlen um 25% geplant, um Investitionsanreize zur Schaffung von Wohnraum zu schaffen. Bestimmte geförderte Gebäude oder öffentlich-rechtliche gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaften würden hier eine Lenkungs Vorschrift nutzen können.

Das Besteuerungsverfahren bestehe weiterhin aus drei Stufen. Diese bestünden aus Grundsteuerwertbescheid, Grundsteuerermessbescheid und Grundsteuerbescheid. Die Hoheit der Festsetzung der endgültigen Höhe der Grundsteuer verbleibe bei den Gemeinden.

## **2. Mobilisierung baureifer Grundstücke**

Der Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundsteuergesetzes zur Mobilisierung von baureifen Grundstücken für die Bebauung sei als Vorhaben Inhalt des Koalitionsvertrages der Regierungsparteien CDU/CSU und SPD und beabsichtige die Mobilisierung baureifer Grundstücke für die Bebauung. Baureife Grundstücke müssten unbebaut und nach ihrem tatsächlichen Zustand und nach öffentlich-rechtlichen Vorschriften sofort bebaubar sein. Darüber hinaus brauche es Gebiete mit besonderem Wohnraumbedarf. Dieses Angebot werde von den kommunalen Spitzenverbänden sehr begrüßt. Es stelle im Ergebnis eine Option für einen erhöhten einheitlichen Hebesatz für baureife Grundstücke, aber auch für alle entsprechenden Grundstücke in der jeweiligen Gemeinde dar.

## **3. Gesetzgebungskompetenz des Bundes und Länderöffnungsklausel**

Auch der Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes sei über einen Entwurf der Bundesregierung und einen Entwurf aus der Mitte des Bundestages in das Parlament gelangt. Mit dieser Änderung solle die Gesetzgebungskompetenz des Bundesgesetzgebers für die Grund-

steuer abgesichert werden. Darüber hinaus enthalte der Entwurf eine viel diskutierte Länderöffnungsklausel. Durch eine Ergänzung des Art. 105 Abs. 2 GG werde die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes sowie eine Abweichungsgesetzgebungskompetenz für die Grundsteuerbemessungsgrundlage der Länder festgeschrieben. Durch eine Ergänzung des Art. 125b GG solle eine abweichende Landesregelung frühestens für Zeiträume ab dem 1. Januar 2025 ermöglicht werden.

Aus Sicht der bayerischen Finanzverwaltung seien die vorliegenden Gesetzentwürfe zu begrüßen.

## **II. Das Reformvorhaben aus steuerwissenschaftlicher Sicht**

### **1. Verkehrswert zwingender Maßstab?**

Prof. Seer begann seinen Vortrag mit einem Verweis auf das Urteil des BVerfG vom 10. April 2018<sup>10</sup>. Kernaussage des Urteils sei nicht, dass es zwingend einen Verkehrswert geben müsse. Vielmehr müsse der Gesetzgeber dann, wenn er den Verkehrswert zu einem leitenden Bewertungsmaßstab mache, sich auch folgerichtig an diesen Grundsatz halten. Die fehlende Neuerfassung der Verkehrswerte in den vergangenen 50 Jahren habe zu einem systematischen Mangel geführt, welcher wiederum zu erheblichen Wertverzerrungen geführt habe. Es sei evident, dass ein 2018 gebautes Gebäude im Vergleich zu demjenigen, das 1965 gebaut worden sei, nicht das gleiche Niveau habe, wenn beide neu sein sollen.

Für den Gesetzgeber bestehe jedoch ein weiter Gestaltungsspielraum. Ein Annäherungswert, der strukturell eine Verkehrswertorientierung ausdrücke, sei ausreichend, solange dieser folgerichtig umgesetzt werde.

Es gebe aus pragmatischen verfahrensrechtlichen Gründen und Haushalts-Interessen eine Unvereinbarkeitserklärung mit einer Reparaturfrist ex nunc, in die Zukunft formuliert. Darüber hinaus sei bis zum 31. Dezember 2019 das Bewertungsgesetz zu ändern. Ansonsten dürften die entsprechenden Besteuerungsfolgen nicht weiter gezogen werden. Für die Implementierung der Änderungen sei eine Frist von weiteren fünf Jahren festgelegt worden. Diese beziehe sich jedoch nicht auf die zu erreichende Gesetzesänderung, sondern lediglich auf die Umsetzung der Änderungen.

### **2. Gesetzgebungskompetenz des Bundes**

Zur Problematik der Gesetzgebungskompetenz habe sich das BVerfG zurückhaltend geäußert. Es seien jedoch erhebliche Zweifel an der konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes zu erkennen. Er vertrete mit der wohl herrschenden Literaturmeinung die Auffassung, dass der

---

<sup>10</sup> BVerfG, Urteil vom 10. April 2018 - 1 BvL 11/14;1 BvL 12/14;1 BvL 1/15;1 BvR 639/11;1 BvR 889/12.

Bund keine Gesetzgebungskompetenz mehr für die örtliche Kommunalsteuer Grundsteuer besitze. Aufgrund der Verweisung des Art. 105 GG auf den Art. 72 Abs. 2 GG müsse die Erforderlichkeit einer bundeseinheitlichen Regelung gegeben sein.

Eine bundeseinheitlich geregelte Grundsteuer sei weder im Hinblick auf die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet, noch bezüglich der Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit in einem gesamtstaatlichen Gemeinwohlinteresse erforderlich.

Eine Regelungskompetenz stünde dem Bund somit lediglich aus Art. 125a GG zu. Nach dieser darf eine bestehende Regelung jedoch nicht umfassend neu konzipiert werden. Es sei somit zu einem ähnlichen Einheitswertkonzept in Form des Grundsteuerwertkonzepts als verkehrswertorientiertes typisierendes Modell gekommen.

Zu bedenken sei auch, was bei einer fehlenden Neuregelung zum 31. Dezember 2019 passiere. Man gehe bisher davon aus, dass die alte Bundesgesetzgebungskompetenz nach Art. 125a GG Sperrwirkung entfalte. Er sei der Ansicht, dass diese Sperrwirkung am 31. Dezember 2019 entfalle, wenn es nicht zur Verabschiedung eines entsprechenden Bundesgesetzes komme. Dies sei jedoch nicht eindeutig erfasst. Im Falle der fortwirkenden Sperrwirkung könne ein Land ein abstraktes Normenkontrollverfahren anstreben, um festzustellen, dass zum 1. Januar 2020 mangels eines entsprechenden Bundesgesetzes keine Sperrwirkung mehr existiere und man ein Länder-Grundsteuer-Gesetz einführen könne. Alternativ könne ein Land ein solches Gesetz einführen und abwarten, was passiere.

Möglich sei auch, ein Freigabegesetz zu initiieren, das der Bund verabschiede, indem er den Gesetzentwurf eines Freigabegesetzes des Bundes in den Bundesrat aufgrund eines Initiativrechts einbringe. Ein solches Vorgehen sei jedoch mühsam und zeitaufwändig.

Der Königsweg sei die geplante Grundgesetzänderung. Der Bund erhalte ausdrücklich die konkurrierende Gesetzgebung für die Grundsteuer. Die geplante Übergangsregel bis 2025 halte er jedoch für nicht zwingend und übertrieben.

### **3. Schwierigkeiten bei der Bodenrichtwertermittlung**

Im materiellen Recht werde der Bodenrichtwert ein wichtiges Maß für unbebaute Grundstücke sowie den Bodenwert bebauter Grundstücke. Die Bodenrichtwerte würden jedoch nicht einheitlich und nicht in einheitlicher Qualität erhoben. Die Qualitätssicherung dieser Erhebungen stelle ein Implementierungsproblem dar. Bodenrichtwertzonen seien bis heute nicht definiert. Nach § 10 Abs. 3 der ImmobilienwertVO solle eine Zonung eine Homogenität der Zonen von minus bis plus 30% der Mehrheit der jeweils in der Zone befindlichen Grundstücke erreichen. Darin sei eine erhebliche Spreizung zu sehen.

Ein Problem des Bodenrichtwerts sei auch, dass die Möglichkeit des Gegenbeweises nicht gegeben sei. Es erscheine ihm als nicht haltbar, etwa eine Belastung mit Altlasten nicht einwenden zu

können. Individuelle Verhältnisse würden durch ein solches Verfahren vernachlässigt. Die Abgrenzung der Anwendung des Sachwertverfahrens oder des Ertragswertverfahrens führe in Grenzkonstellationen zu einer erheblichen Verzerrung vergleichbarer Fälle. Dies stelle, ebenso wie die Frage des fehlenden Gegenbeweises, ein mögliches Verfassungsproblem dar.

Ein weiteres Problem stelle die Anknüpfung an kommunalbezogene Nettokaltmieten dar. Eine fehlende Differenzierung innerhalb der Kommune führe zu einer unangemessenen Nivellierung. Hier sei der Übergang von einem wertabhängigen Modell zu einem wertunabhängigen Modell zu beobachten. Diese Unterschiede würden auch nicht ausreichend durch die Einordnung in die sechs Mietniveaunklassen abgebildet.

Seiner Ansicht nach verfehle ein Sachwertverfahren zumindest dort, wo Ertragswerte normalerweise nach der Immobilienwertverordnung ansetzen würden, strukturell den Verkehrswertansatz.

Im Hinblick auf die Vollzugsfähigkeit der geplanten Reform sei selbst bei den vereinfachten Regeln aufgrund des enormen Verwaltungsaufwands zweifelhaft, ob der Gesetzgeber und die Verwaltung in der Lage seien, alle sieben Jahre 36 Millionen Immobilien neu zu bewerten. Es sei auch aus den Drucksachen des Bundestages wenig Konkretes dazu ersichtlich, wie diese Herausforderung gemeistert werden solle. Man werde auf die Steuerpflichtigen zurückgreifen müssen.

Für ihn sei nicht ersichtlich, warum § 9 Nr. 1 GewStG nicht gestrichen werde. Man könne Betriebsgrundstücke von der Bewertung ausnehmen und lediglich nach dem Sollertrag der Gewerbesteuer unterwerfen. Freiberuflich genutzte Einheiten ließen sich regelmäßig nach dem Ertragswertverfahren bearbeiten. Es wäre letztlich konsequent, die Gewerbesteuer zu einer kommunalen Unternehmensteuer zu verbreitern und die Grundsteuer aus diesem Bereich zu verdrängen. Auch die Land- und Forstwirte könne man von der Grundsteuer freistellen und mit einem Freibetrag von 48.000 € der Gewerbesteuer unterwerfen. Dies würde ein erhebliches Vereinfachungspotenzial bergen.

Im Hinblick auf eine herzustellende Nutzen-Äquivalenz sei für ihn auch nicht ersichtlich, warum ein nicht-wohnender Nutzer einen doppelt so hohen Nutzen pro Quadratmeter ziehe wie ein wohnender Nutzer. Diese Einschätzung erscheine beliebig. Eine kommunale Kopfsteuer würde besser den potentiell entsprechenden Nutzen eines jeden Bürgers abbilden.

Aus seiner Sicht sei eine Bodenwertsteuer noch am ehesten praktikabel und entspreche dem Äquivalenzprinzip. Eine Bodenwertsteuer richte sich ausschließlich nach Bodenrichtwerten und schließe jegliche Probleme der Gebäudebewertung aus. Eine solche Regelung erschließe sich ihm am ehesten.

## **B. Podiumsdiskussion**

Im Anschluss an die einleitenden Referate bedankte sich *Dr. Wünnenmann* bei den Referenten Herrn *Freund* und *Prof. Seer* und rief das Publikum zur Teilnahme an einer ersten Umfrage mit Hilfe der erstmalig verwendete Veranstaltungs-App auf. Die Frage an das Publikum lautete: Rechnen Sie mit einer höheren Belastung durch die Reform der Grundsteuer? Diese Frage wurde von etwa 75 % der Abstimmenden mit „Ja“ beantwortet. Als Reaktion auf dieses eindeutige Ergebnis wies *Dr. Wünnenmann* auf die fehlende Differenzierung zwischen Wohnimmobilien und Industriegrundstücken hin, die sie jedoch für vertretbar halte.

*Dr. Wünnenmann* erteilte anschließend den weiteren Podiumsgästen das Wort zu einer ersten Stellungnahme.

### **I. Der Reformentwurf aus kommunaler Sicht**

Nach Frau *Göppert* habe der Regierungsentwurf bei den Städten und Gemeinden für Erleichterung gesorgt. Da er von der Bundesregierung und den regierungstragenden Fraktionen eingebracht worden sei, habe sie die Zuversicht, dass bis Ende des Jahres eine Lösung erreicht werden könne. Die Beseitigung des verfassungswidrigen Zustands müsse definitiv bis Dezember 2019 gelingen. Es stünden mehr als 14 Mrd. Euro der Haushalte der Kommunen auf dem Spiel und es sei nicht ersichtlich, wie eine solche Summe zu ersetzen sei, sollte die Reform nicht gelingen.

Der aktuelle Entwurf sei eine inhaltlich ausgewogene und gute Grundlage. Man benötige ein neues Bewertungssystem, welches mit Art. 3 GG vereinbar und für den einzelnen Bürger nachvollziehbar sei. Die Reform müsse auch der Umsetzbarkeit durch die Finanzverwaltung Rechnung tragen. Die Vorstellung, dem Steuerpflichtigen mittelfristig eine vorausgefüllte Steuererklärung zur Verfügung stellen zu können, sei trotz des Nachholbedarfs im Bereich der Digitalisierung nicht unrealistisch. Trotz der begrüßenswerten Umsetzungsfrist von 5 Jahren müsse in dieser Zeit viel Arbeit in den Ländern und Kommunen bewältigt werden.

Die Aufkommensneutralität der Reform werde durch eine entsprechende Anpassung der Hebesätze in den Städten und Gemeinden sichergestellt. Dies dürfe jedoch nicht damit verwechselt werden, dass der Steuerpflichtige keine Änderung der zu zahlenden Abgaben zu erwarten habe. Zur Beseitigung einer Ungleichbehandlung werde es sowohl positive als auch negative Ausschläge in Bezug auf die Steuerpflicht des einzelnen Steuerpflichtigen geben.

Sie begrüße auch die Eröffnung der Möglichkeit für die Eröffnung des gesonderten Hebesatzes der Grundsteuer C für die Städte. Daran bestehe in Städten ohne angespannten Wohnungsmarkt ein städtebauliches und stadtentwicklungspolitisches Interesse.

## II. Die Unternehmenssicht auf das Reformvorhaben

Nach Herrn *Schmitt* habe die Industrie grundsätzlich ein wertabhängiges Modell unterstützt. Dies sollte jedoch nicht zu einem finalen Verkehrswert führen. Seine Kritik am Regierungsentwurf illustrierte er am Beispiel des Werksgeländes der BASF in Ludwigshafen und knüpfte hierzu an die Ausführungen von Prof. *Seer* bezüglich der Bodenrichtwerte an. Wenn man für dieses Gelände einen Bodenrichtwert zugrunde lege, müsse es auch eine Öffnungsklausel geben, da es sonst zu einer erheblichen Verschiebung der Relationen komme. Nach dem Gesetzesentwurf entstünden für jede wirtschaftliche Einheit Umsetzungskosten in Höhe von 3 Euro. Das Werk der BASF in Ludwigshafen stelle eine wirtschaftliche Einheit dar und bestehe aus ungefähr 900 Bauteilen. Hier seien die einmaligen Kosten wohl kaum mit 3 Euro abzudecken. Die einmaligen Kosten für die Abbildung aller Standorte der BASF in Deutschland würden sich wahrscheinlich auf einen kleineren Millionenbetrag belaufen. Ein solcher erhöhter Aufwand würde jedoch auch bei wertunabhängigen Modellen anfallen. Problematisch sei die Frage, wie bei einem über 100 Jahre alten Werksgelände die erfolgten Sanierungsmaßnahmen nachvollzogen werden sollten.

Generell unterstütze er ein wertabhängiges Modell. Auch der Verzicht auf eine Grundbesteuerung von Betriebsgrundstücken wäre zu begrüßen. Als zwingend notwendig erachte er die digitale Ausarbeitung der Erklärungen, der Erklärungsfristen sowie der zu übermittelnden Bescheide. Die gesetzlichen Erklärungsfristen könnten durch die Industrie voraussichtlich nicht erfüllt werden.

Die Kritik von Herrn *Schmitt* an den Bodenrichtwerten aufnehmend, richtete *Dr. Wünnemann* an *Dr. Breinersdorfer* die Frage, ob das Land Rheinland-Pfalz eine Umsetzung der Bodenrichtwerte bis 2024 einhalten könne.

## III. Herausforderungen für die Verwaltung bei der Reformumsetzung

Nach *Dr. Breinersdorfer* sei Rheinland-Pfalz in dieser Hinsicht ausgesprochen gut aufgestellt. Die 32 kommunal verorteten Gutachterausschüsse ließen sich gut koordinieren und auf die neuen Anforderungen einstellen. Es könne jedoch nicht davon ausgegangen werden, dass die Bodenrichtwerte in der ganzen Bundesrepublik von gleicher Qualität und flächendeckend vorhanden seien.

Bodenrichtwerte seien grundsätzlich keine neue Erscheinung und in den Bereichen der Bewertung von Grundstücken, etwa bei Grundstücksveräußerungen, bei Bewertungen von Erbbaurechten und dergleichen bereits bundesweit tradiert. Im Hinblick auf die Umsetzung der Reform könne an dieser Stelle jedoch Nachschärfungsbedarf bestehen. Man bemühe sich, die digitalen Möglichkeiten auszunutzen und die Reform zeitnah umzusetzen. Es bestehe die Möglichkeit, digitalisiert und computergestützt diese erste Bewertung zu ermöglichen. Bei dieser Erarbeitung handle es sich um einen einmaligen Aufwand.



Das Flächenmodell sei leichter vollziehbar, allerdings mit dem Nachteil verbunden, dass Luxusvillen in guten Lagen mit den gleichen Flächen ebenso bewertet würden wie Grundstücke in weniger hochpreisigen Gegenden.

Dem Bodenwertmodell stehe er skeptisch gegenüber. Bei einer Bodenwertbesteuerung trenne man die Aufbauten von ihrem Grund und Boden und ignoriere die Aufbauten vollkommen. Für eine solche Trennung würde das BVerfG wohl zumindest einen sachlichen Grund fordern. Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer solchen Trennung sehe er problematisch.

#### **IV. Das Reformvorhaben aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht**

Nach *Prof. Scheffler* würde das Leistungsfähigkeitsprinzip eine Vermögensteuer, und keine Grundsteuer nach sich ziehen. Für die Betrachtung des Reformvorhabens biete sich somit das Äquivalenzprinzip an. Es müsse zunächst geklärt werden, ob die Bürger die Kosten der Gemeinde, welche durch Grundstücke verursacht sind, ausgleichen, oder aber einen Beitrag zu dem Nutzen leisten sollen, den sie generell von der Gemeinde erhielten. Sowohl eine kostenorientierte als auch eine nutzungsorientierte Betrachtung führten jedoch nicht zu befriedigenden Ergebnissen. Darüber hinaus bestünden Fragen bezüglich der Flächenorientierung, der Wertorientierung sowie einer eventuellen Aufspaltung von Gebäuden sowie Grund und Boden.

Die Reform der Grundsteuer werde in jedem Fall einen hohen Diskussionsbedarf nach sich ziehen. Gerade das Wort Aufkommensneutralität werde von vielen missverständlich dahingehend interpretiert, dass sich bei den Steuerpflichtigen nichts ändern werde. Dies sei jedoch mit keinem Modell zu gewährleisten. Ein Flächenmodell sei den Steuerpflichtigen leichter zu erklären, würde jedoch aus der Gerechtigkeitsperspektive mehr Kritik nach sich ziehen als ein Wertmodell. Innerhalb der Bevölkerung werde wohl keines dieser Modelle favorisiert werden. Ein wertorientiertes System, das Grund und Boden sowie Gebäude einbeziehe, würde wohl am ehesten akzeptiert.

Problematisch sehe er die Ermittlung des Verkehrswerts. Trotz dieser Einschätzungsproblematik sei das Modell des Gesetzesentwurfs im Grundsatz richtig. Er werbe trotz aller Ungenauigkeiten für das Gesetz, warne jedoch davor, solche Ungenauigkeiten auch im Rahmen der Vermögensteuer zu übernehmen.

*Dr. Wünnemann* rief das Publikum anschließend zur Teilnahme an einer zweiten Umfrage auf. Die Frage an das Publikum lautete: Führt die Reform zu mehr Komplexität und Aufwand? Diese Frage wurde von rund 85% der Abstimmenden mit „Ja“ beantwortet. Eine Steigerung der Komplexität und des Aufwandes sowie höhere Kosten seien nach *Dr. Wünnemann* bei fast allen Reformen zu erwarten.

Auf die Frage von *Dr. Wünnemann*, wie das Problem eines bundeseinheitlich geregelten Länderfinanzausgleichs in Verbindung mit einer Länderöffnungsklausel im Grundsteuerrecht in Bayern

gesehen werde, ging Herr *Freund* dahingehend ein, dass es eine kaum zu meisternde kommunikative Herausforderung für die Politiker wäre, wenn für eine Steuer, bei der eine Freigabemöglichkeit für Ländergesetze bestehe, nicht nur eine Steuererklärung abzugeben sei, sondern darüber hinaus eine weitere zu Zwecken des Länderfinanzausgleichs.

Nach *Prof. Seer* zwingt niemand den Gesetzgeber dazu, den Finanzausgleich in eine solche Schattenrechnung zu verpacken. Notwendig sei ein Maßstab, welcher die Steuerkraft-Unterschiede zwischen den Ländern im Rahmen des Finanzausgleichs berücksichtige. Obwohl er kein Anhänger des Flächenmodells als wertunabhängiges Modell sei, ziehe er ein kopfsteuerähnliches wertunabhängiges System einem schlechten wertabhängigen Modell vor. Er habe großes Verständnis für alle, die für ein wertunabhängiges Modell eintreten.

Nach *Prof. Seer* sei es im Rahmen der Einkommensteuer verfassungsrechtlich unproblematisch, bestimmte Teile des Einkommens von der Besteuerung auszunehmen. Es sei nicht ersichtlich, warum eine solche Aufteilung im Rahmen der Grundsteuer nicht möglich sei. Der größte Nutzen beziehe sich auf den Wert des Grund und Bodens, welcher externe Faktoren abbilde. Eine Bodenwertsteuer halte er für eine konsequente und auch halbwegs verwaltungseinfache Lösung, welche sich mit den Anforderungen des BVerfG rechtfertigen ließe.

Nach *Dr. Wünnemann* hätten sich die Verbände immer für ein einfaches Flächenmodell oder eine Bodenwertsteuer eingesetzt. Hier bestehe aber ein Zielkonflikt mit der sozialen Gleichheit, welche auch ein Ziel des Gesetzentwurfes sei.

Auf die Frage von *Dr. Wünnemann*, was der Vorschlag Bayerns für Rheinland-Pfalz bedeute, antwortete Dr. Breinersdorfer, dass das Flächenmodell unter der aktuellen Landesregierung nicht realisierbar sei. Er glaube, dass der Ertrag mit einem reinen Flächenmodell nicht so viel größer sei als mit dem wertabhängigen Modell.

Er sehe auch ein gravierendes Problem darin, dass erstmals im Länderfinanzausgleich die Bemessungsgrundlagen nicht harmonisiert seien. Wenn ein standardisierter Länderfinanzausgleich nicht durch unterschiedliche Steuersätze gewährleistet werden könne, müsse man sich damit auseinandersetzen, dass die Gefahr einer Aufkündigung der Grundsolidarität in Deutschland bestehe. Der Länderfinanzausgleich sei ein echtes Problem der Grundsteuerreform und reiche viel weiter als die Reform selbst.

Dieser Einschätzung schloss sich Frau *Göppert* an. Es sei richtig, dass Länder, welche die Öffnungsklausel nutzten, daraus keine Vorteile im Länderfinanzausgleich zögen. Es werde evtl. festzustellen sein, dass stärkere Länder eher von der Öffnungsklausel Gebrauch machten und dies gegebenenfalls reduzierte Zahlungen in den Finanzausgleich zur Folge hätte. Insbesondere strukturschwache Länder hätten dann den entsprechenden Nachteil zu tragen. Dieser Entwicklung gegenzusteuern, halte sie für richtig und nachvollziehbar.

Nach Herrn *Schmitt* wäre die Anwendung verschiedener Grundsteuer-Modelle innerhalb des Bundesgebietes für die Industrie mit einem erheblichen Mehraufwand verbunden. Besonders problematisch wäre aus seiner Sicht aber ein Wechsel von Modellen innerhalb weniger Jahre aufgrund der Änderung der politischen Verhältnisse. Es sei ihm nicht ersichtlich, wie dahingehend die Rechtslage, auch im Hinblick auf das Verfassungsrecht, sei.

Nach *Prof. Seer* handle es sich bei der Gefahr des Modellwechsels aufgrund der Änderung der politischen Verhältnisse schlicht um die Folge eines demokratischen Systems.

Anschließend bat *Dr. Wünnemann* das Publikum um die Teilnahme an einer letzten Umfrage. Abzustimmen war über die Favorisierung des bundeseinheitlichen Modells oder des eigenen Ländermodells. Eine Mehrheit von rund 68% der Abstimmenden sprach sich für das bundeseinheitliche Modell aus.

*Dr. Wünnemann* wandte sich an Herrn *Prof. Scheffler* mit der Frage, ob die Sonderregelungen für Wohnimmobilien die Voraussetzungen für eine realitätsgerechte und gleichheitsgerechte Bewertung erfüllten.

*Prof. Scheffler* zeigte an mehreren Beispielen auf, wie sich der Bodenrichtwert bei Wohnimmobilien auswirkt. Bei einem Sachwertverfahren lägen bundeseinheitlich Normalherstellungskosten zugrunde. Beim Ertragswertverfahren der Wohnimmobilienbewertung würden gemeindeabhängige Mieten zugrunde gelegt. Der ermittelte Wert hänge zudem stark davon ab, wie alt das Gebäude sei. Die Lage habe bei älteren Gebäuden einen stärkeren Einfluss als bei neueren.

Im Endeffekt führten die Bodenrichtwerte nicht zu einer großen Spreizung. Fraglich sei, ob man eine Spreizung zwischen dem anderthalbfachen und dem dreifachen Wert akzeptieren wolle. Wenn diese Spreizung kein Problem darstelle, sei der Gesetzesentwurf dahingehend richtig eingestellt.

Für *Prof. Seer* sei es eine zentrale Frage, wieviel Spreizung hinnehmbar sei. Es bestehe eine erhebliche Spreizung zwischen verschiedenen Lagen innerhalb einer Stadt. Diese werde im Netto-Kaltmieten-Modell des Regierungsentwurfs nicht abgebildet. Der Mietwert sei dort gleich. Dieser differenziere nicht innerhalb einer Kommune. Mit diesem Modell habe man sich teilweise von einem wertabhängigen Modell distanziert. Die ausschließliche Differenzierung nach Wohngeldzuschlägen sehe er kritisch. Den Ausführungen von *Prof. Scheffler* zu Bodenrichtwerten und Liegenschaftszinsen schließe er sich an, bezweifle aber, dass die angesprochenen Liegenschaftszinsen marktkonform seien. Ein weiteres Problem stelle die Einschätzung der Restnutzungsdauer dar. Es sei fraglich, wann diese reduziert sei und wann nicht.

Nach *Dr. Breinersdorfer* begännen die Schwierigkeiten bereits bei der Regelung des Einheitswerts. Wegen der Komplexität dieser Aufgabe sei der Versuch gescheitert, für Grundstücke einen verkehrsnahen Wert zu bestimmen und diesen alle sieben Jahre zu aktualisieren. Die Frage der

Bewertung richte sich nach der Möglichkeit zu pauschalieren, welche wiederum davon abhängt, ob ein Massenverfahren vorliege und wie hoch die Steuerbelastung im Einzelfall sei.

Bei der Erbschaftsteuer liege eine punktuelle Besteuerung vor, welche eine hohe Steuerlast auslösen könne. Hier müsse man verkehrsnah im Detail bewerten. Anders sei dies bei der Grundsteuer. Hier handle es sich um ein Massenverfahren mit 36 Mio. Bewertungseinheiten. Des Weiteren sei die Steuerbelastung im typischen Einzelfall eher gering. Das nicht jeder Einzelfall erfasst werden könne, sei der Pauschalierung innerhalb dieses Massenverfahrens geschuldet. Fraglich sei, wie grob diese Pauschalierung gehalten werden dürfe. Er sehe hier den Gesetzesentwurf des Bundes auf einem richtigen Weg und habe keine verfassungsrechtlichen Zweifel an dem Modell der Pauschalierung.

#### **A. Beiträge aus dem Auditorium**

Nach Frau *Sauer-Schnieber*<sup>11</sup> stehe die Finanzverwaltung mit der Umsetzung der Reform vor einer Mammutaufgabe. Unter dem gegebenen Zeitdruck seien Experimente im Rahmen der Länderöffnungsklausel ein erhebliches Problem. Durch Personalmangel und fehlende Umsetzungsvorgaben sei dem Gesetzesentwurf ein Vollzugsdefizit immanent. Es sei mit vielen Nachfragen des Steuerpflichtigen zu rechnen, welche seit 60 Jahren erstmals zu einer neuen Grundsteuererklärung aufgefordert würden. Von herausragender Bedeutung sei die Verfassungsfestigkeit des neuen Gesetzes. Es wäre unzumutbar, die Aufgabe der Umsetzung für ein Gesetz zu meistern, das in wenigen Jahren als verfassungswidrig eingestuft würde.

An das Podium richtete sie die Frage, ob ein Notfallplan notwendig sei, falls bis Ende des Jahres keine verfassungsfeste Einigung gefunden würde. In diesem könnten ggf. alte Werte zugrunde gelegt, ein Index angelegt und Hebesätze angepasst werden, um die Materie einfacher zu regeln.

Für Herrn *Freund* sei es keine Frage, dass es zum Ende des Jahres eine politische Einigung über ein Grundsteuergesetz geben werde. Ein Versagen an dieser Stelle könne sich keine Partei leisten. Daher sehe er keine Notwendigkeit für einen Notfallplan. Bezüglich der Verfassungsfestigkeit könne er keine Garantien geben. Früher oder später werde jedes Modell der Prüfung des BVerfG unterzogen.

Frau *Göppert* schloss sich der Zuversicht hinsichtlich des Erreichens einer politischen Einigung bis zum Jahresende an. Bezüglich der Verfassungsfestigkeit sei es der schlimmste Fall, wenn das BVerfG feststelle, dass der unzuständige Gesetzgeber gehandelt habe. Dieses Risiko sei jedoch durch die geplante Änderung des Grundgesetzes ausgeschlossen. Etwas anderes als ein tragbares Ergebnis bis Ende des Jahres könne sich niemand leisten.

---

<sup>11</sup> *Andrea Sauer-Schnieber* ist Stellvertretende Bundesvorsitzende der Deutschen Steuer-Gewerkschaft e. V., Berlin.

Eine weitere Frage aus dem Auditorium zielte auf die grundsätzliche Notwendigkeit einer Grundsteuer im europäischen Vergleich ab.

Nach *Prof. Scheffler* erhöhen 27 von 28 verglichenen EU-Staaten 56 verschiedene Grundsteuerarten. In anderen Staaten sei das Aufkommen dieser Steuern aufgrund der Finanzierungsstruktur der Gemeinden deutlich höher als in Deutschland. Man müsse sich auch fragen, ob eine Gemeinde bereit sei, auf 14% ihrer Einnahmen zu verzichten.

Nach *Dr. Kambeck*<sup>12</sup> seien die Bodenrichtwerte für ein steuerliches Massenverfahren wie der Grundsteuer nicht geeignet. Er erfragte von den Ländervertretern der Finanzverwaltung, ob in der Schlussphase der Reformdiskussionen mit einem Kompromiss zu rechnen sei, der die verschiedenen vorgeschlagenen Modelle kombiniere. Der DIHK präferiere ein sogenanntes summiertes Flächenmodell als Kompromiss.

Einen solchen Kompromiss könne sich *Dr. Breinersdorfer* nicht vorstellen. Die erarbeiteten Regelungen seien bereits hoch komplex. An diesen Arbeitsergebnissen sollte festgehalten werden.

Herr *Freund* verstehe das Anliegen von *Dr. Kambeck* gut. Man solle sich jedoch sortenrein für ein Modell entscheiden. Bei einer Vermischung könne man sicher sein, die Folgerichtigkeit zu verfehlen.

*Prof. Seer* erkenne zwar, dass die Bodenrichtwerte für die Bewertung von Grund und Boden in einem Messverfahren nicht vollkommen seien. Er sehe jedoch zurzeit keine Alternative. Wenn man ein wertorientiertes System erreichen wolle, führe kein Weg an den Bodenrichtwerten vorbei. Es werde Einzelfälle geben, in welchen der Gegenbeweis im Massenverfahren zuzulassen sei oder bei denen gegen den jeweiligen Bodenrichtwert vorgegangen werden müsse.

Abschließend zeigten sich die Podiumsgäste insgesamt zuversichtlich dahingehend, dass eine politische Einigung bis Ende des Jahres gelingen könne. Für Herrn *Freund* sei die zeitgerechte Umsetzung der Reform ein entscheidender Punkt.

#### **D. 73. Berliner Steuergespräch**

*Dr. Wünnemann* dankte allen Diskussionsteilnehmern und schloss die Diskussion mit Hinweis auf das 73. Berliner Steuergespräch zum Thema „Die Reform des Außensteuerrechts“, das am 9. Dezember 2019 um 17.30 Uhr im Haus der Deutschen Wirtschaft in Berlin stattfinden wird ([www.berlinersteuergespraech.de](http://www.berlinersteuergespraech.de)).

---

<sup>12</sup> *Dr. Rainer Kambeck* ist Leiter des Bereichs Wirtschafts- und Finanzpolitik beim Deutscher Industrie- und Handelskammertag e.V., Berlin.