

Die Wohnungswirtschaft Deutschland



GdW Stellungnahme

Erste vorläufige Stellungnahme des GdW
und seiner Regionalverbände zur Bundes-
ratsinitiative für eine Reform der Grund-
steuer

(Federführung Hessen/Niedersachsen)

vorgelegt für das Fachgespräch am 25. August 2016
im Hessischen Ministerium der Finanzen

24.08.2016

Herausgeber:
GdW Bundesverband
deutscher Wohnungs- und
Immobilienunternehmen e.V.
Mecklenburgische Straße 57
14197 Berlin
Telefon: +49 (0)30 82403-0
Telefax: +49 (0)30 82403-199

Brüsseler Büro des GdW
3, rue du Luxembourg
1000 Bruxelles
Telefon: +32 2 5 50 16 11
Telefax: +32 2 5 03 56 07

E-Mail: mail@gdw.de
Internet: <http://www.gdw.de>

Erste vorläufige Stellungnahme des GdW und seiner Regionalverbände zur Bundesratsinitiative für eine Reform der Grundsteuer

(Federführung Hessen/Niedersachsen)

Inhalt

Seite

1

Grundsätzliche Positionen des GdW und seiner Regionalverbände

1

1.1

Grundsätzliche Anforderung

1

1.2

Die Positionen im Einzelnen

1

1.2.1

Eckpunkt: Aufkommensneutralität

1

1.2.2

Eckpunkt:

Bemessungsgrundlage, die ohne hohen Verwaltungsaufwand ermittelbar ist, den Mietwohnungsbereich angemessen berücksichtigt (kein Sachwertverfahren), nicht zu einer Erhöhung der Mietbelastung führt und auch den wohnungswirtschaftlichen Anforderungen bei der Weiterbelastung der Grundsteuer an die Mieter gerecht wird

2

1.2.3

Eckpunkt:

Berücksichtigung des strukturellen Leerstandes

3

1.2.4

Eckpunkt:

Unterstützung einer nachhaltigen Stadt- und Raumentwicklung

3

2

Bewertung der aktuellen Gesetzesentwürfe für die Bundesratsinitiative

4

2.1

Grundsätzliche Bewertung des vorgeschlagenen Bewertungsverfahrens

4

2.2

Weitere Detailprobleme

5

1

Grundsätzliche Positionen des GdW und seiner Regionalverbände

1.1

Grundsätzliche Anforderung

Die Grundsteuer hat für die im GdW und seinen Regionalverbänden zusammengeschlossenen rund 3.000 Wohnungsunternehmen erhebliche Bedeutung.

Bei jeder Reformüberlegungen muss beachtet werden, dass alle bisherigen Initiativen zur Reform der Grundsteuer gescheitert sind, weil das Thema sehr komplex ist. Es geht darum, die bisherige Bemessungsgrundlage für die Grundsteuer, die Einheitswerte, abzulösen und durch ein modernes, leistungsfähiges System zu ersetzen, das gleichwohl für Eigentümer, Vermieter und Mieter akzeptabel ist. Deshalb müssen die Interessen der Beteiligten im Prozess berücksichtigt werden und ausreichende Probeberechnungen sind unerlässlich.

Aus Sicht des GdW und seiner Regionalverbände muss eine Grundsteuerreform folgende Eckpunkte erfüllen. Sie muss

- aufkommensneutral erfolgen,
- eine Bemessungsgrundlage zugrunde legen, die ohne hohen Verwaltungsaufwand ermittelbar ist, den Mietwohnungsbereich angemessen berücksichtigten (kein Sachwertverfahren), nicht zu einer Erhöhung der Mietbelastung führen und auch den wohnungswirtschaftlichen Anforderungen bei der Weiterbelastung der Grundsteuer an die Mieter gerecht werden,
- strukturellen Leerstand angemessen berücksichtigen,
- die Unterstützung einer nachhaltigen Stadt- und Raumentwicklung ermöglichen.

1.2

Die Positionen im Einzelnen

1.2.1

Eckpunkt: Aufkommensneutralität

Die Grundsteuer ist eine Betriebskostenart und wird im Bereich des Mietwohnungsbaus auf die Mieter umgelegt. Eine steigende Grundsteuer belastet die Wohnkaufkraft der Mieter. Mit jeder Erhöhung der Nebenkosten steigt die Gesamtbelastung der Mieter und mögliche Spielräume für die Refinanzierung von Investitionen der Vermieter, z. B. in Maßnahmen zur Energieeinsparung und für den Klimaschutz oder für den altersgerechten Umbau, werden gemindert. Deshalb kann aus Sicht des GdW und seiner Regionalverbände eine Grundsteuerreform insgesamt nur aufkommensneutral erfolgen.

Aufkommensneutrale Reform der Grundsteuer bedeutet aber nicht automatisch belastungsneutrale Umsetzung für die einzelnen Betroffenen. Aufkommensneutralität bedeutet, dass das gesamte Grundsteueraufkommen der Kommunen nicht erhöht wird. Belastungsverschiebungen zwischen einzelnen Grundstücksarten werden bei der Umstellung der Bemessungsgrundlage nicht zu vermeiden sein, sie sollten aber auf ein Minimum reduziert werden. Dabei sind auch lange Übergangsfristen vorzusehen.

Aufkommensneutralität heißt aber auch, dass sämtliche Möglichkeiten der Verwaltungsvereinfachung genutzt werden müssen. Überlegungen die Zuständigkeit der Berechnung der Besteuerungsgrundlagen von den Finanzbehörden (heute für Einheitswerte zuständig) hin zu den Kommunen verlagern, wären deutlich verwaltungsaufwändiger als das heutige System.

1.2.2

Eckpunkt:

Bemessungsgrundlage, die ohne hohen Verwaltungsaufwand ermittelbar ist, den Mietwohnungsbereich angemessen berücksichtigt (kein Sachwertverfahren), nicht zu einer Erhöhung der Mietbelastung führt und auch den wohnungswirtschaftlichen Anforderungen bei der Weiterbelastung der Grundsteuer an die Mieter gerecht wird

Im Zusammenhang mit einer Reform der Bemessungsgrundlage der Grundsteuer kommt dem Verfahren der Ermittlung große Bedeutung zu. Es muss ohne hohen Verwaltungsaufwand sowohl die Ermittlung als auch – soweit erforderlich – die zeitnahe Anpassung der Bemessungsgrundlage ermöglichen. Eine Bewertung des gesamten Grundbesitzes in Deutschland kann erhebliche Verwaltungsprobleme mit sich bringen. Aus Sicht der Verwaltungsvereinfachung muss deshalb auch eine nicht wertorientierte Bemessungsgrundlage in Erwägung gezogen werden, die sich nur an physikalischen Größen orientiert.

Für den Bereich der Mietwohngrundstücke ist darüber hinaus festzustellen, dass sich Verkehrswerte von Mietwohngrundstücken (genau wie von Gewerbeimmobilien) ausschließlich im Wege eines ertragsorientierten Verfahrens ermitteln. D. h., der einzige Maßstab für die Wertermittlung des bebauten Grundstücks kann der Ertrag der Immobilie sein, soweit eine wertbasierte Bemessungsgrundlage gewählt wird. Diesem Postulat wird die heutige Einheitsbewertung in ihrer Grundkonzeption gerecht, die für den Mietwohnungsbereich und den Bereich der gewerblich genutzten Grundstücke ausschließlich das Ertragswertverfahren vorsieht. Bei anderen Grundstücksarten, wie Spezialimmobilien oder dem Ein- und Zweifamilienhausbereich, sind andere Verfahren, z. B. Sachwertverfahren, durchaus adäquat. Wir verweisen an dieser Stelle auch auf die Stellungnahme des IDW Institut der Wirtschaftsprüfer in Deutschland e.V. vom 27.06.2016.

Im Bereich der Mietwohngebäude trägt der Mieter die Grundsteuer im Rahmen der Betriebskostenumlage. Deshalb muss neben der Forderung nach einer aufkommensneutralen Reform auch die Forderung nach einer Minimierung der Mietbelastungswirkung aufgestellt werden. Schließlich resultieren aus der Umlagefähigkeit der

Grundsteuer als Betriebskosten weitere Anforderungen. Die Bemessungsgrundlage für die Grundsteuer muss zeitnah ermittelt werden können, um eine zeitnahe Berechnung der Grundsteuer und Weiterbelastung an die Mieter sicherzustellen. Bei einer wertorientierten Bemessungsgrundlage müssen auch alle nachfolgenden Änderungen zeitnah erfolgen können. Nachträgliche, rückwirkende Berechnungen der Grundsteuer sind für die Wohnungswirtschaft nicht akzeptabel, da bei der Weiterbelastung an die Mieter Rechtsstreitigkeiten vorprogrammiert sind.

1.2.3

Eckpunkt:

Berücksichtigung des strukturellen Leerstandes

Bei einer Reform der Grundsteuer muss – trotz aller Knappheit von Wohnraum in Ballungsgebieten – auch die Problematik des strukturellen Leerstandes angemessen und praktikabel berücksichtigt werden. Das Grundsteuergesetz kennt mit § 33 Abs. 1 GrStG eine Erlassmöglichkeit bei wesentlicher Ertragsminderung.

Aufgrund der heutigen gesetzlichen Regelung kann aber nur noch eine kaum wahrnehmbare Anzahl von Gebäuden, wahrscheinlich nur solche, die ohnehin vollständig leer stehen oder für einen Abriss leergezogen werden, die Voraussetzungen für einen Grundsteuererlass erfüllen. Bei einer Reform der Grundsteuer muss daher sichergestellt werden, dass struktureller Leerstand adäquat grundsteuer-mindernd berücksichtigt wird. Wohnraum, der nicht mehr vermietet werden kann, darf nicht in die Bemessungsgrundlage der Grundsteuer einbezogen werden. Dieser Eckpunkt erhält insbesondere durch den im Rahmen des demografischen Wandels künftig noch verstärkt auftretenden strukturellen Leerstandes zunehmende Bedeutung.

1.2.4

Eckpunkt:

Unterstützung einer nachhaltigen Stadt- und Raumentwicklung

Die Reform der Grundsteuer sollte aus stadtentwicklungs- und raumordnungspolitischer Sicht das Ziel einer nachhaltigen Stadt- und Raumentwicklung unterstützen. Das heißt, sie sollte von den Kommunen so gestaltbar sein, dass sie Stadtentwicklungskonzepte unterstützen kann. Während dies in Wachstumsregionen durchaus sinnvoll ist, darf in Schrumpfungsregionen durch die Grundsteuer keine baustimulierende Wirkung auf unbebaute Grundstücke ausgehen.

2

Bewertung der aktuellen Gesetzesentwürfe für die Bundesratsinitiative

2.1

Grundsätzliche Bewertung des vorgeschlagenen Bewertungsverfahrens

Inhalt:

Das vorgeschlagene Modell basiert auf einer Bemessungsgrundlage, die sich aus dem Boden- und dem Gebäudewert zusammensetzt. Grund und Boden wird auf der Grundlage der Bodenrichtwerte, Gebäude werden nach Nutzungsort differenziert und mit stark typisierenden Pauschalherstellungskosten berücksichtigt. Eine Alterswertminderung wird berücksichtigt. Für den Gebäudewert gilt ein Mindestwert von 30 % des Gebäudepauschalherstellungswerts. Es handelt sich um ein stark vereinfachtes Sachwertverfahren.

Bewertung mit dem sog. Kostenwert

=

Bodenwert: Bodenrichtwert x Grundstücksfläche

+

Gebäudewert: Pauschalherstellungskosten x Brutto-Grundfläche
abzüglich Alterswertminderung

Wertung:

Die Kritik an dem Bewertungsverfahren richtet sich zunächst gegen das Verfahren an sich, da es ein Sachwertverfahren darstellt, das generell für Mietwohngrundstücke (wie auch gewerblich genutzte Grundstücke) nicht geeignet ist. Damit wird auch Leerstand, speziell struktureller Leerstand, nicht berücksichtigt.

Hinzukommt, dass durch die starke Typisierung der Pauschalherstellungskosten (nur 3 Baualtersklassen: vor 1995, 1995 bis 2004, ab 2005) für Mehrfamilienhäuser, zu denen Mietwohnungsgebäude regelmäßig zählen, kaum eine echte wertmäßige Differenzierung stattfindet.

Der Modernisierungsstand der Gebäude wird darüber hinaus nicht berücksichtigt, sodass nicht zuletzt durch den Alterswertabschlag ältere Gebäude massiv gegenüber jüngeren Gebäuden bevorzugt werden. Mit dem tatsächlichen Wert der Gebäude, der sich aus den erzielbaren Mieten ableitet, hat dies nichts zu tun. Werttreiber wird somit in den Ballungsräumen auf jeden Fall der Bodenwert sein.

Exkurs:

Zur Frage der generellen Eignung von Bodenrichtwerten

Erhebliche Bedenken richten sich auch gegen die Bodenrichtwerte als Grundlage der Bodenwertermittlung. Die Bodenrichtwerte sind aus mehreren Gründen problematisch:

- Die flächendeckende Ermittlung von Bodenrichtwerten aufgrund der Kaufpreissammlung ist zwar eine Pflichtaufgabe der Gutachterausschüsse, die Praxis zeigt aber, dass Bodenrichtwerte bei absolut vergleichbaren Sachverhalten erhebliche Unterschiede aufweisen. In Gemeinden mit fehlenden oder nur sehr geringen Grundstücksumsätzen fehlen auch aktuelle Kaufpreissammlungen. Bodenrichtwerte sind dort entweder überhaupt nicht vorhanden oder veraltet. Kurzfristige Wertveränderungen von Grundstücken bleiben genauso unberücksichtigt wie Sonderfälle (z. B. Erbbaurechte, Altlastverpflichtungen), die überhaupt nicht berücksichtigt werden. Gegen Bodenrichtwerte kann kein Einspruchs- oder Widerspruchsverfahren geltend gemacht werden.
- Bodenrichtwerte werden aus Grundstücksverkäufen abgeleitet und sollen insoweit die Verkehrswerte von Grundstücken wiedergeben. Nur wenn Veräußerungen stattfinden, gehen diese in die Kaufpreissammlungen ein. Insbesondere in den relativ innenstadtnahen Lagen befinden sich häufig die Wohnquartiere der Genossenschaften und kommunalen Gesellschaften, in denen keine oder nur geringe Veräußerungen stattfinden. Wenn in diesen Gebieten im Ein- und Zweifamilienhausbereich aber einzelne Veräußerungen erfolgen, würden hieraus Rückschlüsse auf die Bodenwerte der Mietwohngebäude gezogen, was nicht sachgerecht wäre. Besondere Probleme bei der Ermittlung von Bodenrichtwerten ergeben sich vor allem auch in Schrumpfungsräumen, da dort zu wenige Verkäufe stattfinden. Dagegen sind die in den Wachstumsmärkten erhobenen Bodenrichtwerte i. d. R. nicht aktuell, da sie nur alle zwei Jahre erhoben werden.
- Bodenrichtwerte sollen – wie oben dargestellt – den Verkehrswert des Grund und Bodens darstellen. Im Veräußerungsfall von Mietwohngrundstücken spielen sie jedoch keine Rolle. Wenn Mietwohngebäude, die weiterhin der Vermietung dienen sollen, veräußert werden, dann ist ausschließlich der Ertragswert für die Wertermittlung von Bedeutung.

2.2

Weitere Detailprobleme

- Bei jedem Berechnungsverfahren, das sich an der Brutto-Grundfläche orientiert, muss beachtet werden, dass die Brutto-Grundfläche im Sinne der DIN¹ häufig nicht bei den Steuerpflichtigen vorliegt. Gearbeitet wird zumindest bei professionellen Wohnungsvermietern i. d. R. nur mit der Wohn- bzw. Nutzfläche.

¹ Anmerkung: DIN 277-1: 2005-02 ist ersetzt durch DIN 277-1:2016-01.

Das heißt, dass die Datengrundlage "Brutto-Grundfläche" aufwändig über Ingenieurbüros bzw. amtlich bestellte Vermesser ermittelt werden muss. Hier entstehen Kosten, aber es stellt sich auch die Frage, wie bei fehlerhaften Angaben aus Haftungssicht zu verfahren ist.

- Der Vorschlag des Bundesrates sieht darüber hinaus eine Grundgesetzänderung vor, indem den Ländern die Möglichkeit gegeben werden soll, landesweit geltende Steuermesszahlen festzulegen.

Bereits die vor mehreren Jahren erfolgte Übergabe der Steuersatzkompetenz im Bereich der Grunderwerbsteuer an die Länder hat gezeigt, dass dies ein Kostentreiber ist. Deshalb wenden sich der GdW und seine Regionalverbände gegen diese Länderkompetenz. Wenn, müssten ohnehin die Messzahlen nicht nur auf das Land heruntergebrochen werden, sondern sehr viel stärker auf die entsprechenden regionalen Teilmärkte. Hierfür müssten allerdings einheitlich geltende Kriterien von Seiten des Bundesgesetzgebers vorgegeben werden, nach denen die Steuermesszahlen ausdifferenziert werden dürfen. Diese Kriterien müssen sich an objektiven Marktbedingungen messen lassen. Darüber hinaus sollten vom Bundesgesetzgeber auch Bandbreiten vorgegeben werden.

- Das Grundgesetz räumt den Kommunen das uneingeschränkte Hebesatzrecht für die Grundsteuer ein. Zwischenzeitlich zeigt sich aber in der Praxis, dass dieses Hebesatzrecht insbesondere durch finanzschwache Kommunen massiv genutzt wird, um den Kommunalhaushalt auszugleichen. Hebesätze von über 1.000 % sind zwischenzeitlich vor allem in finanzschwachen Kommunen durchaus kein Einzelfall mehr. Die Infrastrukturleistung dieser Kommunen steht in keinem Verhältnis mehr zur Höhe der Hebesätze und damit auch zur Belastung mit Grundsteuer. Die finanzschwachen Kommunen werden sogar von der Kommunalaufsicht "gezwungen" die Hebesätze zu erhöhen, damit sie in den Genuss anderer Landeshilfen und Haushaltsunterstützung kommen können.

Insoweit sehen wir einen dringenden Bedarf, auch das Hebesatzrecht einheitlich im Rahmen von Bandbreiten zu beschränken.

GdW Bundesverband
deutscher Wohnungs- und
Immobilienunternehmen e.V.

Mecklenburgische Str. 57
14197 Berlin
Telefon: +49 (0)30 82403-0
Telefax: +49 (0)30 82403-199

Brüsseler Büro des GdW
3, rue du Luxembourg
1000 Bruxelles
BELGIEN
Telefon: +32 2 5 50 16 11
Telefax: +32 2 5 03 56 07

E-Mail: mail@gdw.de
Internet: <http://www.gdw.de>