



## Kritische Analyse und Plausibilisierung des ifo-Gutachtens zur Reform der Grundsteuer am Beispiel Berlin

Berlin, 6. November 2018

Die am 17. September 2018 veröffentlichte ifo-Studie „Die Grundsteuer in Deutschland: Finanzwissenschaftliche Analyse und Reformoptionen“, Auftraggeber: Haus & Grund Deutschland und Zentraler Immobilienausschuss (ZIA)<sup>1</sup>, enthält mehrere eklatante Mängel und erhebliche Inkonsistenzen; sie hält einer kritischen Überprüfung nicht stand. Die ermittelten Steuerbelastungen für die verschiedenen Wohntypen sind zumindest für das Beispiel Berlin hochgradig unplausibel. Für die wertabhängigen Bemessungsgrundlagen ergeben sich deutlich überhöhte Steuerlasten:

- Die kommunalen Hebesätze werden zur Erreichung des politischen Ziels eines unveränderten Steueraufkommens (Aufkommensneutralität) nicht auf die jeweiligen Reformmodelle angepasst. Stattdessen wird Aufkommensneutralität auf Bundesebene angenommen. Dies jedoch ist bei der Grundsteuer als Gemeindesteuer weltfremd, hat es doch jede Kommune selbst in der Hand, ihren Hebesatz anzupassen.
- Unveränderte Hebesätze führen je nach Reformmodell logischerweise zu sehr unterschiedlich hohen Grundsteueraufkommen in den Gemeinden. Die Ergebnisse schwanken zwischen einer Verdopplung und einer radikalen Absenkung. Das eine wie das andere ist weder politisch noch finanziell realistisch.
- Die Grundsteuer pro Wohneinheit wurde bei den wertabhängigen Modellen zu hoch berechnet. Lediglich die Werte für die von den Auftraggebern favorisierte reine Flächensteuer liegen in einem halbwegs plausiblen Bereich.
- Richtig gerechnet, fällt die Steuerlast bei den wertorientierten Modellen signifikant geringer als in der ifo-Studie aus (siehe Tabelle 1).

**Tabelle 1: Zusammenfassende Darstellung**

Steuer pro Wohneinheit	Einfamilienhaus			Mehrfamilienhaus		
	ifo Institut	eigene Berechn.	Abweichung	ifo Institut	eigene Berechn.	Abweichung
Einheitswert	478 €	505 €	6 %	358 €	211 €	-41 %
Bodenwertsteuer	2.231 €	352 €	-84 %	332 €	258 €	-22 %
Verkehrswertmodell	702 €	393 €	-44 %	422 €	275 €	-35 %
Flächenmodell	476 €	555 €	17 %	206 €	263 €	28 %
nachrichtlich: Difu-Modell		558 €			253 €	

<sup>1</sup> <https://www.cesifo-group.de/DocDL/ifo-studie-2018-fuest-et-al-grundsteuer.pdf>

## 1. Einleitung

Die ifo-Studie enthält Belastungsverschiebungsrechnungen, deren Plausibilität vorliegend am Beispiel Berlin in einer überschlägigen Betrachtung untersucht wird.

Die Studie differenziert in Abschnitt 5 nach durchschnittlichen Steuerbelastungen für bestimmte räumliche Kategorien (Stadtstaaten, Flächenländer West und Flächenländer Ost, jeweils nach Größen gestaffelt) und Gebäudetypen (Einfamilienhäuser, EFH und Mehrfamilienhäuser, MFH). Zweifamilienhäuser werden nicht angesprochen und ungenutzte Grundstücke, die der Grundsteuer B unterliegen, werden explizit aus der Betrachtung ausgeschlossen. Das Gutachten erhebt den Anspruch, auch Nicht-Wohnnutzungen einzubeziehen – auf welche Weise das genau geschieht, wird im Gutachten jedoch nicht offengelegt.

Die Grundsteuerhebesätze werden innerhalb der verschiedenen Gruppen konstant gehalten, und zwar unabhängig vom Reformmodell. Über eine geeignete Wahl der Steuermesszahlen soll jedoch insgesamt – also auf Bundesebene – Aufkommensneutralität erzielt werden. Vor diesem Hintergrund sind auch die Ergebnisse der Belastungsverschiebungsrechnungen in Abschnitt 5 zu verstehen.

Die Annahme unveränderter Grundsteuerhebesätze ist jedoch zu kritisieren. Jede Kommune hat es in der Hand, im Rahmen einer Reform Anpassungen der Hebesätze vorzunehmen. Zumal auch seinerzeit in Westdeutschland nach Umstellung auf die Einheitswerte von 1964 lediglich eine sehr mäßige Steuererhöhung stattfand, sind die im Gutachten gelieferten Begründungen für die festgezurrten Hebesätze nicht nachvollziehbar.

## 2. Analyse der Berechnungen

Für die Stadtstaaten gelten derzeit für die Grundsteuer B folgende Hebesätze:

**Tabelle 2: Hebesätze Grundsteuer B, Stadtstaaten**

Berlin	810 %
Hamburg	540 %
Ø Bremen	670 %

Nun hat Berlin etwa im Vergleich zu Hamburg zwar ein geringfügig reduziertes Bodenwertniveau, aber einen höheren Hebesatz. Vorliegend wird zur Plausibilisierung der ifo-Ergebnisse (Tabelle 5 auf S. 24 des ifo-Gutachtens) für Berlin von der durchschnittlichen Steuer pro Wohneinheit ausgegangen, die über alle Stadtstaaten hinweg berechnet wurde. Hierbei handelt es sich um eine konservative Vorgehensweise, da Bremen mit seinem vergleichsweise geringerem Bodenpreisniveau und seinem geringeren Durchschnittshebesatz den Steuerdurchschnitt für die Stadtstaaten nach unten drücken dürfte. Der Methodik des ifo-Instituts folgend, werden nachfolgend auch in unserer Plausibilisierungsrechnung Zweifamilienhäuser und ungenutzte Grundstücke, die der Besteuerung unterliegen, zunächst außen vorgelassen. Auf Basis des Zensus 2011 ließen sich in Berlin zum damaligen Zeitpunkt 156.390 Wohneinheiten in EFH sowie 1.629.363 in MFH feststellen. Bis 2016 (hierauf bezieht sich die ifo-Studie) dürfte die Anzahl noch deutlich gewachsen sein. Vor dem Hintergrund der Zensus-Zahlen ergibt sich für Berlin Folgendes:

**Tabelle 3: Grundsteueraufkommen für Berlin auf Grundlage der durchschnittlichen Grundsteuerwerte für die Stadtstaaten (ifo-Daten)**

		EFH	MFH	Aufkommen	ifo-Studie	Abweichung
	Einheiten	156.390	1.629.363	Kontrollrechnung	(Tab. 4, S. 22)	
<b>Einheitswert</b> (status quo)	Steuer/WE	478	358	<b>84 %</b>		
	Grundsteuer-Aufkommen	74.754.420	583.311.954	658.066.374	781.000.000	122.933.626
<b>Bodenwertsteuer</b>	Steuer/WE	2.231	332	<b>107 %</b>		
	Grundsteuer-Aufkommen	348.906.090	540.948.516	889.854.606	835.000.000	-54.854.606
<b>Verk./Ko-wertmodell</b>	Steuer/WE	702	422	<b>93 %</b>		
	Grundsteuer-Aufkommen	109.785.780	687.591.186	797.376.966	861.000.000	63.623.034
<b>Flächenmodell</b>	Steuer/WE	476	206	<b>60 %</b>		
	Grundsteuer-Aufkommen	74.441.640	335.648.778	410.090.418	680.000.000	269.909.582

WE: Wohneinheit | EFH: Einfamilienhaus | MFH: Mehrfamilienhaus

Vor dem Hintergrund, dass Wohngrundstücke in Berlin auf Basis der Einheitswerte derzeit lediglich 55 Prozent des Grundsteueraufkommens generieren, ist schon der Ausgangspunkt der ifo-Berechnung nicht nachvollziehbar. In der Kontrollrechnung würden auf Basis der Einheitswerte derzeit 84 Prozent der gesamten Grundsteuereinnahmen allein durch EFH und MFH erzeugt.

Multipliziert man für jedes Reformmodell die durchschnittliche Steuerlast der Einfamilien- und Mehrfamilienhäuser lt. ifo für Stadtstaaten (Tabelle 5, S. 24) mit der Anzahl der Einheiten (nach Zensus, s. oben), erhält man zudem ein Grundsteueraufkommen für Wohnnutzungen für die wertabhängigen Varianten, das von den ifo-Berechnungen (Spalte „ifo-Studie“ in Tabelle 3) deutlich abweicht. Im Fall der Bodenwertsteuer liegt demnach das Grundsteueraufkommen allein aus EFH und MFH über dem vom ifo-Institut errechneten Gesamtgrundsteueraufkommen Berlins (107 Prozent!). Allein dies indiziert, dass das ifo die Grundsteuer pro Wohneinheit für die wertabhängigen Bemessungsgrundlagen zu hoch berechnet hat; lediglich die Werte für die Flächensteuer liegen in einem halbwegs plausiblen Bereich.

### 3. Eigene Berechnungen

Eine eigene überschlägige Berechnung ist in Tabelle 4 der Folgeseite dargestellt. Die Berechnung geht im Gegensatz zur ifo-Studie jedoch von Aufkommensneutralität auf kommunaler Ebene aus. Dementsprechend wurde das Steueraufkommen 2016 mit 781 Mio. angesetzt. Es werden auch ungenutzte Grundstücke und Nicht-Wohngrundstücke mitberücksichtigt, wengleich dies mit Unsicherheiten verbunden ist.<sup>2</sup> Statt des Verkehrswertmodells wurde das Kostenwertmodell angesetzt (typisierte Verkehrswerte wie für Wohnimmobilien sind v.a. für Gewerbeimmobilien kaum

<sup>2</sup> In früheren Belastungsverschiebungsrechnungen wurde darauf – einer besseren Vergleichbarkeit und Datengrundlage wegen – verzichtet.

zuverlässig zu ermitteln); in dieser Gleichsetzung liegt eine gewisse Ungenauigkeit, die jedoch die Tendenzaussage der Berechnung nicht einschränkt. Beim Flächenmodell wurde lediglich eine Variante mit einer Steueräquivalenzzahl für Gewerbegrundstücke mit 0,2 berechnet. Denn Vergleiche mit der (den Modellvorgaben entsprechenden) Variante mit einer erhöhten Äquivalenzzahl sind solche „von Äpfeln mit Birnen“: Aufgrund der höheren Äquivalenzzahl für Nicht-Wohngrundstücke wird nämlich Steuervolumen auf die Gewerbegrundstücke verschoben, was eine entsprechende Entlastung der Wohngrundstücke bewirkt. Sollte das ifo-Institut tatsächlich für das Flächenmodell eine Äquivalenzzahl Gewerbe von 0,4 und für die anderen Modelle eine von 0,2 zugrunde gelegt haben (Angaben darüber macht die Studie leider nicht), wäre dies eine weitere Erklärung dafür, warum das Flächenmodell so vorteilhaft abschneidet, und ein bedeutender Grund, die Studie für tendenziös und unbrauchbar zu erklären. Um einen adäquaten Vergleich herzustellen, müsste die betreffende Differenzierung entweder bei allen Varianten im gleichen Ausmaß geschehen, oder man verzichtet auf einen unterschiedlichen Ansatz für Wohn- und Nicht-Wohnnutzungen. Lediglich die vorliegend berechnete Flächensteuervariante – mit der Äquivalenzzahl für Gewerbegebäude von 0,2 – macht das Modell daher mit den anderen Modellen vergleichbar. Nachrichtlich wurde auch noch das im ifo-Gutachten nicht behandelte Difu-Modell auf den zugrundeliegenden Prämissen berechnet.

**Tabelle 4: Eigene Überschlagsberechnung für Berlin**

		EFH	MFH	Aufkommen	ifo-Studie	Abweichung
	Einheiten	156.390	1.629.363			
<b>Einheitswert</b>	Steuer/WE	505	211	<b>54 %</b>		
	Grundsteuer-Aufkommen	78.976.950	343.795.593	422.772.543	781.000.000	358.227.457
<b>Bodenwertsteuer</b>	Steuer/WE	352	258	<b>61 %</b>		
	Grundsteuer-Aufkommen	55.049.280	420.375.654	475.424.934	781.000.000	305.575.066
<b>Verk./Ko.-wertmodell</b>	Steuer/WE	393	275	<b>65 %</b>		
	Grundsteuer-Aufkommen	61.461.270	448.074.825	509.536.095	781.000.000	271.463.905
<b>Flächenmodell</b>	Steuer/WE	555	263	<b>66 %</b>		
	Grundsteuer-Aufkommen	86.796.450	428.522.469	515.318.919	781.000.000	265.681.081

nachrichtlich:

<b>Difu-Modell</b>	Steuer/WE	558	253	<b>64 %</b>		
	Grundsteuer-Aufkommen	87.265.620	412.228.839	499.494.459	781.000.000	281.505.541

WE: Wohneinheit | EFH: Einfamilienhaus | MFH: Mehrfamilienhaus

Wegen der Annahme der Aufkommensneutralität (781 Mio. Euro) wurden die Grundsteuerhebesätze für jede Variante angepasst (Bodenwertsteuer: 354 Prozent; Verkehrswert- bzw. Kostenwertmodell: 407 Prozent; Flächenmodell: 1.165 Prozent; Difu-Modell: 425 Prozent). Unter dieser Prämisse erzeugen die Ein- und Mehrfamilienhäuser derzeit ca. 54 Prozent des Grundsteueraufkommens; bei der Bodenwertsteuer wären es 61 Prozent, beim Verkehrs- bzw. Kostenwertmodell ca. 65 Prozent,

beim Flächenmodell 66 Prozent und beim Difu-Modell 64 Prozent. Bei allen Grundsteuerreformvarianten kommt es also zu Verschiebungen von Gewerbe- zu Wohnnutzungen, die aber unter den gegebenen Annahmen (gleiche Äquivalenzzahlen bei der Flächensteuer für Wohn- und Gewerbenutzungen) bei der Bodenwertsteuer am geringsten ausfallen.

Würde man die Grundsteuerhebesätze nicht anpassen, sondern – entsprechend der Vorgehensweise des ifo-Instituts – bei 810 Prozent belassen, so würde sich die Grundsteuer in Berlin beim Bodenwertmodell um das 2,3-fache (810 % / 354 %), und beim Verkehrs- bzw. Kostenwertmodell um das 2,0-fache (810 % / 407 %) sowie beim Difu-Modell um ca. das 1,9-fache (810 % / 425 %) erhöhen. Beim Flächenmodell würde die Steuer hingegen auf 70 Prozent (810 % / 1.165 %) der gegenwärtigen Einnahmen sinken. Die Erhöhung der Grundsteuer um ca. das Doppelte würde einem politischen Selbstmord der Stadtregierung gleichkommen, die Steuerreduktion im Flächenmodell wäre ein finanzielles Desaster. Dies zeigt die Absurdität der Annahme unveränderter Hebesätze für die verschiedenen Modelle, die vom ifo getroffen wurde.

Die Ergebnisunterschiede kommen auch dadurch zustande, dass – bedingt durch die Methodik – in der ifo-Studie offenbar nicht die Struktur der Bodenwerte innerhalb der Kommunen hinreichend berücksichtigt wurde. Gerade für Berlin ist dies aber bedeutsam. Anders als in den meisten anderen Gebieten Deutschlands werden in Berlin aufgrund der hohen baulichen Dichte die Bodenwerte weniger durch Lageunterschiede (Lagerenten), sondern stärker durch die baulichen Dichten (Intensitätsrente) bestimmt. Aus diesem Grund können sich Mehrfamilienhäuser (mit hoher baulicher Dichte / Geschossflächenzahl) – selbst wenn die Lage weniger günstig ist - hier sehr häufig auf wesentlich teureren Grundstücken als Einfamilienhäuser (mit geringer baulicher Dichte / Geschossflächenzahl) befinden, sofern es sich bei den Einfamilienhäusern nicht gerade um exklusive Villengrundstücke handelt.

---

**Weitere Informationen:**

[www.grundsteuerreform.net](http://www.grundsteuerreform.net)

**Ansprechpartner:**

Prof. Dr. Dirk Löhr, 0172 / 623 99 42, [d.loehr@umwelt-campus.de](mailto:d.loehr@umwelt-campus.de)

Dr. Ulrich Kriese, 0176 / 875 99 511, [ulrich.kriese@nabu.de](mailto:ulrich.kriese@nabu.de)

Henry Wilke, 030 / 284 984 1628, [henry.wilke@grundsteuerreform.net](mailto:henry.wilke@grundsteuerreform.net)