

Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich

Die Reform der Grundsteuer in Österreich – eine endlose Geschichte?

Von Mag. **Oliver Puchner**



Mag. Oliver Puchner ist Mitarbeiter des Österreichischen Städtebundes. Zu seinen Aufgaben- und Arbeitsschwerpunkten zählen die Finanzen der Städte und Gemeinden, insbesondere Angelegenheiten des Finanzausgleichs sowie Wirtschaftsangelegenheiten. Er betreut die Finanzkommission, den Fachausschuss für Bürger:innenangelegenheiten und Statistik und den Fachausschuss für Kontrollamtsangelegenheiten. Vor seiner Tätigkeit beim Österreichischen Städtebund war er als Sozialarbeiter und im Projektmanagement tätig und hat berufsbegleitend den Abschluss in Volkswirtschaftslehre an der WU-Wien erworben. **Kontakt:** oliver.puchner@staedtebund.gov.at

Die Reform der Grundsteuer in Österreich – eine endlose Geschichte?

Von Mag. **Oliver Puchner***

* Für Informationen zum Autor siehe das Autorenverzeichnis auf Seite 86. Die Teile 1 und 2 des Beitrags sind bereits von *Gschwandtner/Puchner*, Bewertungs- und Grundsteuerreform nach dem „Altengbacher Modell“, in Klug (Hrsg.), Reform der Gemeindesteuern. IKV Schriftenreihe Nr. 12 (2015), 19, erschienen. Ein großer Dank an den Mitautor und den Verlag für die Zustimmung zur Übernahme der Passagen.

1 Vorbemerkungen

Die Grundsteuer, in Österreich ist sie seit dem ersten Finanzausgleich der Zweiten Republik eine ausschließliche Gemeindeabgabe, ist historisch¹ gesehen eine der ältesten und international weitest verbreiteten Steuern. Finanzwissenschaftlich betrachtet ist sie eine gute Steuer, da ihr nicht leicht ausgewichen werden kann, sie ein pauschales Äquivalent² für die dem Grundstück zuzurechnenden Leistungen der Gemeinden darstellt, sie mit der Gemeinde einen offensichtlichen örtlichen Bezug hat und sie aus fiskalischer Sicht eine stetige kommunale Einnahmequelle ist.³ Gegenüber der derzeitigen Ausgestaltung besteht allerdings dringender Reformbedarf, da die Erstarrung der Einheitswerte⁴ nicht nur zu einer Privilegierung von Grundbesitz⁵ gegenüber

¹ Für eine historische Abhandlung der Entwicklung in Österreich und Deutschland sei auf *Adamez*, Das Dilemma der Grundsteuer, ÖStZ 2019, 433, verwiesen.

² Eine Betonung des Äquivalenzgedankens fordert auch *Müller*, Die Grundsteuer: Reform in Richtung Äquivalenzprinzip oder Abschaffung, ÖHW 1990/3-4, 236 (242 ff), wenn er eine stärkere Ausrichtung an den physischen Größen (Flächen) fordert, da der Flächenverbrauch enger in Verbindung mit den Aufwendungen der Gemeinden steht. Demgegenüber kann man einwenden, dass die Wertsteigerungen der Grundstücke durchaus auch durch die von der Kommune bereitgestellte Infrastruktur zu Stande kommen. Deshalb lässt sich ein Anknüpfen am Wert auch im Lichte des Äquivalenzgedankens rechtfertigen. Zudem werden dadurch etwa auch Wertminderungen durch Eingriffe der Kommunen in der Steuer abgebildet, siehe *Eekhoff/Lemmer*, Anreiz- und Belastungseffekte verschiedener Grundsteuersysteme, vhw Forum Wohneigentum. Zeitschrift für Wohneigentum in der Stadtentwicklung und Immobilienwirtschaft 6/2001, 308 (310). Siehe auch *Lehmbruck/Coulmas*, Grundsteuerreform im Praxistext (2001).

³ *Deutscher Bundestag*, Aktueller Begriff Grundsteuer(-reform), Wissenschaftliche Dienste Nr. 14/14 (2014), 1, <https://webarchiv.bundestag.de/archive/2015/0814/blob/279428/c1560115300fa9d07e8ef79e2c6ace1a/grundsteuerreform-data.pdf> (aufgerufen 25. 2. 2025).

⁴ In Österreich ist die letzte Hauptfeststellung mit Wirksamkeit ab 1. 1. 1973 schon über 50 Jahre her. Danach gab es lediglich pauschale Erhöhungen zum 1. 1. 1977 um 10 %, zum 1. 1. 1980 um 20 % und zum 1. 1. 1983 um 5 %. Die zum 1. 1. 1982 vorgesehene Hauptfeststellung wurde durch den Gesetzgeber mehrmals verschoben. Durch das Abgabenänderungsgesetz 1991 wurde angeordnet, dass der Zeitpunkt der nächsten Hauptfeststellung durch Bundesgesetz festzusetzen ist, welches bis dato nicht erlassen wurde.

⁵ Der erhöhte Bedarf an Wohnungen und damit an Baugrundstücken sowie die Infrastrukturinvestitionen der Gemeinden führen (jenseits der allgemeinen Inflation) zu erheblichen Preissteigerungen. Grundstückseigentümer profitieren davon ohne eigene Leistung, siehe *Bohnsack*, Plädoyer für eine Reform des Grundsteuer- und Bodenrechts. In: Das Rathaus 12/1991, 746 (746).

anderen Formen des Vermögens geführt hat, sondern die Einheitswerte auch innerhalb der Grundsteuer zu ungerechtfertigten Unterschieden führen.⁶

2 Ausgangslage für die Reform

a. Verfassungsrechtlich

Der Verfassungsgerichtshof hat in den vergangenen Jahren nicht nur ganze oder einzelne Teile von Abgaben zu Fall gebracht (Erbschafts- und Schenkungssteuer, Stiftungseingangssteuer, Grundbuchseintragungsgebühr und Grunderwerbsteuer), sondern im Hinblick auf eine Reform der Einheitsbewertung und der Grundsteuer viele wertvolle Hinweise für ein verfassungskonformes und gleichzeitig verwaltungsökonomisches System geliefert. So hat er etwa in seinem Erkenntnis VfGH 7. 3. 2007, G 54/06 (VfSlg. 18.093/2007) dargelegt, dass regional oder individuell unterschiedliche Wertentwicklungen, die in der Bemessungsgrundlage nicht abgebildet sind, zu unsachlichen Belastungsdiskrepanzen zwischen den Eigentümern von Grundstücken führen können. Ebenso hat er aber auch darauf hingewiesen, dass es dem Gleichheitsgrundsatz nicht entgegensteht, aus verwaltungsökonomischen Gründen ein mit Typisierungen und Schätzungen operierendes Bewertungsverfahren einzusetzen, wobei der Grad der Vereinfachung mit dem Zuwachs der steuerlichen Folgen abzunehmen hat.⁷

Im Hinblick auf die Grundsteuer selber hat der VfGH mit seinem Erkenntnis (VfGH 6. 10. 2010, B 298/10 – VfSlg. 19.196/2010) festgehalten, dass das Anknüpfen an historische Einheitswerte in nahezu allen Fällen zu einer steuerlichen Entlastung führt und deshalb in Kombination mit dem Bagatelldarakter der Abgabe (noch) als verfassungsrechtlich unbedenklich zu sehen ist.⁸

⁶ *Deutscher Städtetag*, Vorbericht für die 359. Sitzung des Präsidiums am 1. Juni 2006 in Hannover, TOP 5 Reform der Grundsteuer (2006), 2.

⁷ *Mühlberger/Ott/Pilz/Sturmlechner*, Das Abgabenrecht der Städte und Gemeinden, Praxishandbuch (2014), 201.

⁸ *Adametz*, ÖStZ 2019, 440.

b. Rechtlich-organisatorisch

Die Grundsteuer ist eine bundesgesetzlich geregelte Sachsteuer⁹ auf inländischen Grundbesitz (im Sinne des Bewertungsgesetzes 1955 idgF). Sie wird in einem mehrstufigen Verfahren ermittelt. Durch das örtlich zuständige Finanzamt werden die Einheitswerte sowie die Grundsteuermessbeträge festgesetzt. Auf diesen Steuermessbetrag wendet die Gemeinde ihren Hebesatz¹⁰ an und setzt die Grundsteuer mit Grundsteuerbescheid fest. Die Grundsteuer kennt eine Reihe von Befreiungen. Neben den §§ 2 bis 8 des Grundsteuergesetzes 1955, die beispielsweise Befreiungen für öffentliche Verkehrswege oder zu hoheitlichen Zwecken genutzte Grundstücke von Gebietskörperschaften vorsehen, und den Befreiungen aufgrund völkerrechtlicher Verträge gibt es in mehreren Bundesländern nach wie vor auch zeitlich begrenzte, landesgesetzlich normierte Grundsteuerbefreiungen, insbesondere für den geförderten Wohnbau.

Die Zuständigkeit für die Einheitsbewertung obliegt grundsätzlich dem örtlichen Finanzamt. Bedingt durch tiefgreifende Organisationsänderungen in der Finanzverwaltung und damit einhergehender Kritik der kommunalen Ebene an wachsenden Rückständen bei der Einheitsbewertung wurde im Jahr 2006 durch den § 80a BewG 1955¹¹ die Möglichkeit geschaffen, dass über Verordnung des Bundesministeriums für Finanzen (BMF, bei vorliegender Zustimmung der Gemeinde) Bedienstete der Gemeinden für das zuständige Finanzamt in der Einheitsbewertung tätig werden. Diese sogenannten Pilotprojekte sind bzw. waren u.a. in der Stadt Graz und mehreren Umlandgemeinden sowie mehreren größeren Vorarlberger Gemeinden durchaus erfolgreich beim Abbau vorhandener Bewertungsrückstände.

⁹ Siehe BMF unter www.bmf.gv.at/steuern/immobilien-grundstuecke/grundsteuer.html.

¹⁰ Die Gemeinden werden in § 15 Abs. 1 FAG 2008 idgF ermächtigt, durch Beschluss der Gemeindevertretung die Hebesätze der Grundsteuer bis zum Höchstausmaß festzusetzen, das seit dem FAG 1993 sowohl bei der Grundsteuer A als auch der Grundsteuer B bei 500% liegt und abgesehen von einzelnen Ausnahmen von fast allen Gemeinden zur Gänze ausgenützt wird.

¹¹ BGBl. I Nr. 100/2006 (Strukturanpassungsgesetz 2006).

Das Ergebnis dieser, vom Prinzip der Freiwilligkeit getragenen Pilotprojekte ist aber nicht nur im Rückstandsabbau oder in der Befüllung des Grundbesitzinformationssystems (GRUIS) der Finanzverwaltung, sondern durch die Zusammenarbeit der Finanzämter mit den Gemeinden auch im gegenseitigen Lernen und in der Weiterentwicklung des Bewertungsverfahrens zu sehen. Dies zeigte sich etwa bei der Erarbeitung des Formblatts BG 30g, das über die Gebäudedaten eine wesentlich vereinfachte Zuordnung zur Bauklasse ermöglicht.

Wenn es kein neues Personal für die Vollziehung der Einheitsbewertung gibt, und an der diesbezüglichen Haltung des BMF hat sich bisher nichts geändert, dann bleiben zwei Möglichkeiten, die im Idealfall kombiniert werden:

- Vereinfachen des Bewertungsregimes und/oder
- stärkere Nutzung elektronischer Datenverarbeitungssysteme und Register.

Da man sich seitens des Bundes nach wie vor nicht zu einer Reform des Bewertungsgesetzes¹² durchringen konnte, wird seitens der Bundesfinanzverwaltung derzeit lediglich die zweite Möglichkeit wahrgenommen: Seit dem 1. 1. 2013 wird vom Bundesministerium für Finanzen das bei der Statistik Austria beheimatete Gebäude und Wohnregister (GWR) als Datenbasis für die sogenannte „Automatisationsunterstützte Einheitsbewertung“ bei neu errichteten Wohngebäuden herangezogen.

¹² Eine Änderung des Bewertungsregimes zieht eine Neufeststellung aller rund 2,3 Mio. Einheitswerte, also eine Hauptfeststellung, nach sich.

c. Finanzausgleichsrechtlich

Die Grundsteuer ist seit dem Finanzausgleichsgesetz 1948 als ausschließliche Gemeindeabgabe (siehe §§ 16, 17 und 20 FAG 2024) normiert,¹³ was aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände auch nach einer (Bewertungs-) Reform so bleiben soll. Sie ist nach der Kommunalsteuer die zweitergiebigste ausschließliche Gemeindeabgabe. Das Gesamtaufkommen der Grundsteuer (inkl. Wien) betrug im Jahr 2022 rund 784,4 Mio. EUR.¹⁴ Lediglich 3,8% dieser Einnahmen (oder rund 29,7 Mio. EUR) stammen aus der Grundsteuer A (landwirtschaftlich genutzte Flächen), die laut Aussagen von Praktiker:innen aber ein Drittel der Arbeit ausmachen soll. Die Reformdebatte in diesem Beitrag beschränkt sich auf die Grundsteuer B.

Eine Reform der Einheitsbewertung wirft auch eine Reihe finanzausgleichsrechtlicher Fragen auf, die von den Finanzausgleichspartnern zu klären sind, beispielsweise:

- Ob und in welchem Ausmaß werden die durchaus unterschiedlichen Ausgangspositionen der Städte und Gemeinden unterstützt, etwa was den Erfassungsstand und die nötige Aufarbeitung der Altbestände betrifft?
- In welcher Form und in welchem Ausmaß kann/soll die Abgabenautonomie¹⁵ der einzelnen Gemeinden gestärkt werden?

¹³ Ausführlicher dazu *BMF*, Bericht der Arbeitsgruppe Grundsteuer_neu gemäß Paktum (2024), 4 ff, abrufbar unter <https://www.bmf.gv.at/services/publikationen/berichte-bilanzen.html> (aufgerufen 21. 2. 2025).

¹⁴ Siehe *Statistik Austria*, Tabelle 2.3.1 in Landes(Gemeinde)abgaben und Aufteilung nach Gebietskörperschaften 2017 bis 2022 (2024), <https://www.statistik.at/statistiken/volkswirtschaft-und-oeffentliche-finanzen/oeffentliche-finanzen/oeffentliche-finanzen/finanzausgleich> (aufgerufen 21. 2. 2025).

¹⁵ Die Grundsteuer wird in der Literatur im Hinblick auf eine Erhöhung der Steuerautonomie als sehr geeignet angesehen. Siehe z.B. *WIFO*, Weißbuch: Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation. Zusammenfassung (2006), https://www.wifo.ac.at/wp-content/uploads/upload-5254/MB_2006_11_03_WEISSBUCH_-1_.pdf (aufgerufen 25. 2. 2025). Es geht dabei jedoch nicht nur um die kommunale Steuerautonomie, sondern auch jene der

- Ab welchem Ausmaß einer Aufkommenserhöhung beginnen die Begehrlichkeiten von Bund und Ländern? Dies ist auch im Kontext mit dem im internationalen Vergleich¹⁶ sehr niedrigen Grundsteueraufkommen zu sehen, wodurch sich zusätzlich der Druck für ein Heranziehen einer deutlich erhöhten Grundsteuer als Gegenfinanzierung für die Entlastung sonstiger Steuern wie z.B. beim Faktor Arbeit erhöht.
- Welche Befreiungen soll ein neues Grundsteuergesetz für Bund und Länder vorsehen?

d. Politisch

Die zentralen Bedenken des Bundes gegen eine Reform der Einheitswerte lagen und liegen zum einen in den Kosten für die erforderliche Hauptfeststellung und zum anderen in der Unpopularität einer solchen steuerlichen Maßnahme. Die Argumente einer massiven Verwaltungsvereinfachung für die Bundes- und die kommunale Ebene, einer Stärkung der Abgabenaufonomie der Städte und Gemeinden und nicht zuletzt einer verfassungsrechtlich mehr als gebotenen Reform werden trotz umfassender Bemühungen der Gemeindebünde seit Jahren insbesondere mit dem Argument des „Häusbauers“, der mit einer exorbitanten Grundsteuererhöhung belastet wird, vom Tisch gefegt.

Zwar würden die Einheitswerte durch eine Reform beträchtlich erhöht werden, was auch ohne Steuererhöhung für medialen Aufruhr sorgen würde, die Politik sollte aber in der Lage sein, die Notwendigkeit der Reform zu kommunizieren und durch entsprechende Gestaltung der

Länder. Die kommunalen Spitzenverbände haben sich bereits mehrfach sehr deutlich gegen eine „Verlängerung“ der Grundsteuer ausgesprochen.

¹⁶ Steuern auf den Bestand sowie die Übertragung von Vermögen machten 2021 in Österreich rund 0,6% des BIP aus, verglichen mit 1,9% des BIP im Durchschnitt der OECD Staaten (*OECD, OECD Economic Surveys: Austria 2024 (2024), 42*).

Steuersätze zu einer sozial verträglichen¹⁷ Erhöhung zu kommen bzw. im Rahmen einer umfassenderen Steuerreform zu einem ausgewogenen Steuersystem zu finden. In diesem Zusammenhang wird zu prüfen sein, ob „Steigerungsbremsen“ für den Einzelfall verfassungsrechtlich haltbar sind. Eine Alternative könnten zeitlich befristete Deckelungen sein, die sich auf das Gesamtaufkommensvolumen der Gemeinde beziehen. Die Entscheidung über eine Begrenzung der Steuerbelastung bzw. des Aufkommens ist ebenso der politischen Ebene vorbehalten, wie jene über die resultierenden finanzausgleichsrechtlichen Folgen der Reform (z.B. auf Finanzkraft und Umlagen) dieser gemeindeeigenen Abgabe.

e. Kriterien und Beurteilung von Grundsteuermodellen

In der Literatur werden eine Fülle von Zielen/Kriterien genannt, die eine („bessere“) Grundsteuer erfüllen sollte und die deshalb als Fragen an die verschiedenen Konzepte zu stellen sind (alphabetische Reihung):

- **Bodenpolitik:**
 - Mobilisierung: Kann das Modell eine Mobilisierung von un bebauten oder untergenutzten Grundstücken bewirken?¹⁸
 - Zersiedelung: Wie wirkt sich das Modell auf die Zersiedelungstendenzen im Umfeld der Städte aus?

¹⁷ Vgl. dazu etwa Präs. Mödlhammer in der Zeitschrift des Österreichischen Siedlervverbandes (2012 Nr. 3/4, 2): „Wer also heute für sein Einfamilienhaus beispielsweise derzeit 150 EUR pro Jahr bezahlt, wird nach einer Neufestsetzung keine 900 EUR sondern vielleicht 200 bis 250 EUR Grundsteuer pro Jahr bezahlen.“

¹⁸ Derzeit besteht für Grundstückseigentümer kein Anreiz, die vorgesehene Nutzung umzusetzen, während die Gemeinden aber die Infrastruktur geschaffen haben und dauerhaft vorhalten müssen (Deutscher Städtetag, Grundsteuer [2006], 7).

- **Fiskalische Effizienz:**
 - Wie gestalten sich die Einnahmen für die Kommunen als Ganzes?
 - Welche Verschiebungen kann es zwischen den Gemeinden geben?
- **Politische Umsetzbarkeit:**
 - Sind die Änderungen spürbar und vertretbar oder erweisen sich die Veränderungen als zu radikal?¹⁹
- **Umweltpolitik:**
 - Haben die Modelle Auswirkung auf die (möglichst umweltschonende/wenig Flächen versiegelnde) Art der Nutzung?²⁰
- **Verfassungsrechtliche Fragen:**
 - Welche Änderungen darf man den Steuerpflichtigen zumuten?
 - Welcher Grad an pauschalieren Bemessungsgrundlagen ist erlaubt?²¹
 - Sind Bewertungen auf Grund einer potentiellen, aber nicht realisierten Nutzung überhaupt möglich?²²

¹⁹ Der Hinweis, dass es auch im bestehenden System Gewinner:innen und Verlierer:innen gibt, wird wohl nicht viel helfen.

²⁰ Wie bei allen Zielkategorien gibt es auch hier Wechselwirkungen und Überschneidungen, etwa mit der Frage der Bodenpolitik. Wenn also Flächen dichter bebaut werden, sind sie zwar stärker und dadurch meist umweltschädlicher verbaut, es werden aber mitunter weniger neue, unberührte Flächen beansprucht (*Reidenbach* [Hrsg.], Bodenpolitik und Grundsteuer. Bericht über ein Expertengespräch. Difu Materialien 2/99. Deutsches Institut für Urbanistik [1999], 37).

²¹ Pauschalierte Werte können nie Einzelfallgerechtigkeit bringen, siehe *Reidenbach*, Bodenpolitik (1999), 73.

²² Vgl. *Reidenbach*, Bodenpolitik (1999), 45.

- **Verteilungspolitische Auswirkungen:**
 - Wer wird die Last der neuen Steuer tragen?
 - Welche Effekte der Überwälzung sind zu erwarten?
 - Gibt es gravierende Unterschiede zur bestehenden Steuer?
- **Verwaltungsaufwand:**
 - Da der Hauptgrund der unbefriedigenden Situation die Nichtaktualisierung der Einheitswerte auf Grund des erheblichen Verwaltungsaufwandes ist, kann ein neues Modell hier massive Erleichterungen bringen?²³

Die Fülle der Kriterien zeigt deutlich, dass die Gefahr besteht, dass die Modelle überfrachtet werden. Der Versuch, alle Ziele mit einer Steuer zu erreichen, kann auch dazu führen, dass man am Ende gar nichts erreicht.

Das aktuell in Österreich geltende Modell schneidet nach diesen Kriterien denkbar schlecht ab:

- **Bodenpolitik und Umweltpolitik:** Auf Grund der für die Steuerpflichtigen geringen Steuerlast erzielt die Grundsteuer wohl keinerlei Lenkungseffekt.
- Die **verfassungsrechtlichen Bedenken** aufgrund der mehr oder minder zufälligen Entwicklung und unsachlichen Differenzierung der Einheitswerte sind evident.
- **Verteilungspolitisch** ist die geringe Belastung des Vermögens²⁴ im Vergleich zum Faktor Arbeit problematisch.

²³ Zumal die große Wahrscheinlichkeit besteht, dass die Aufgabe auf die kommunale Ebene verlagert wird.

²⁴ Das betrifft freilich nicht nur Grund und Boden, sondern generell die Besteuerung von Kapital.

- Der **enorme Verwaltungsaufwand** ist wohl neben der politischen Sensibilität der Hauptgrund für das Ausbleiben einer Hauptfeststellung.
- Einzig die **Stabilität der Einnahmen** dieser ausschließlichen Gemeindeabgabe kann positiv vermerkt werden.

3 Die deutsche Reformdiskussion²⁵

In Deutschland war die Reform der Grundsteuer ebenfalls jahrelang in Diskussion. Die letzten Werterhebungen liegen dort noch weiter zurück, nämlich 1964 für den Westen und sogar 1935 im Osten.

Im Gegensatz zu Österreich hat das dortige Höchstgericht 2018 die Verfassungswidrigkeit festgestellt und damit Politik und Verwaltung zum Handeln gezwungen. Der Komplexität der Materie eingedenk gab das Bundesverfassungsgericht eine zweistufige Reparaturfrist vor; bis zum 31. 12. 2019 war ein neues Gesetz zu beschließen, das dann wiederum bis 31. 12. 2024 umzusetzen war.²⁶

Nach langem Ringen wurde einerseits ein Bundesmodell beschlossen, das sich am Verkehrswert orientiert, und andererseits über eine Öffnungsklausel den Ländern ermöglicht, eigene Modelle zu beschließen, wovon knapp die Hälfte der Bundesländer auch Gebrauch machte. Spannend für die österreichische Diskussion ist hier vor allem der Ansatz aus Bayern, der eine reine Flächenbesteuerung vorsieht. Das heißt, dass unabhängig von der Lage einheitlich für die m² Grundstücksfläche ein festgesetzter Wert zur Anwendung kommt und ebenso für die m² Gebäudefläche.²⁷

²⁵ Siehe hierzu ausführlich *Schilling*, Grundsteuer-Reform in Deutschland, ÖGZ 10/2024, 44.

²⁶ Siehe *Schilling*, Grundsteuer-Reform, ÖGZ 10/2024, 44.

²⁷ Siehe *Schilling*, Grundsteuer-Reform, ÖGZ 10/2024, 46.

Zur Baulandmobilisierung wurde den Gemeinden – außer in Bayern – die Möglichkeit gegeben, eine Grundsteuer C auf bebaubare aber nicht bebaute Grundstücke in Form von erhöhten Hebesätzen zu erheben.

4 **Notwendigkeit der Reform**

Über die Notwendigkeit einer Reform²⁸ herrscht (zumindest scheinbar) weitreichender Konsens. Keine Publikation inländischer Expert:innen²⁹ oder ausländischer Ökonom:innen zur öffentlichen Finanzpolitik kommt ohne einen solchen Hinweis aus.³⁰ Dabei wird meist die geringe Bedeutung von vermögensbezogenen Steuern in Österreich und die drohende Verfassungswidrigkeit, insbesondere der historischen Einheitswerte, in den Vordergrund gerückt. Ebenfalls angeführt wird oft die Idee, eine stärkere Baulandmobilisierung durch eine höhere Abgabe auf gewidmetes aber nicht bebauten Bauland zu erreichen.

Bei all den Punkten ist aber zu bedenken, dass die Grundsteuer, soll sie nicht völlig überfrachtet werden, nicht alle Probleme des Steuersystems und der Finanzierung der Gemeinden lösen und dann vielleicht noch mögliche ökologische Lenkungen erreichen wird.

Für die Städte und Gemeinden drängender ist die aufwändige und fehleranfällige Administration, die gerade auch zu Bewertungsrückständen in der Finanzverwaltung führt. Hier sind in der Vergangenheit immer wieder auch die Kommunen eingesprungen, was keine Dauerlösung sein kann.

Die Absicherung bzw. Stärkung der Abgabenautonomie der Gemeinden ist der Hauptfokus, und hier gibt es eindeutig Handlungsbedarf. Einerseits was eine mögliche Verfassungswidrigkeit betrifft und ande-

²⁸ Siehe bereits Teil 4 und 5 bei *Puchner*, Grundsteuerreform – eine unendliche Geschichte?, ÖGZ 10/2024, 42.

²⁹ Vgl. etwa *Fröschl*, Regierungspoker im Bann der Budgetkrise, Salzburger Nachrichten 8. 10. 2024, 3.

³⁰ Zuletzt *OECD*, Survey (2024), 40.

rerseits die stagnierende Einnahmenentwicklung betreffend. So ist die Grundsteuer B von 2001 (451 Mio. EUR) bis 2021 (738 Mio. EUR) um lediglich 64 % gestiegen. Der Zuwachs betrifft vor allem Mengeneffekte (Neu-, Zu- und Umbauten), aber kaum Werteffekte (die Wertentwicklung der letzten 40 Jahre des Großteils der Liegenschaften wurde nicht berücksichtigt). Wäre die Grundsteuer B analog der Lohnsteuer von 2001-2021 um 99 % gestiegen, hätte das Aufkommen 2021 rund 900 Mio. EUR betragen. Gegenüber 2001 ist der Anteil der Grundsteuer B in Prozent des BIP von 0,205 % auf 0,182 % im Jahr 2021 gesunken.

5 Reformüberlegungen der vergangenen 20 Jahre

Die Diskussion zu einer Grundsteuerreform hat nicht eben erst begonnen, sondern wird bereits seit Jahren geführt. So legte der Österreichische Städtebund bereits 2008 (!) das sogenannte „Grazer Modell“ vor, das von der Wirtschaftsuniversität Wien gemeinsam mit dem KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung erarbeitet und 2010 von der technischen Universität Wien auch empirisch verprobt wurde. Dabei wurde jede Gemeinde einer von 20 Wertzonen zugeordnet, ein eigener Gebäudewert war nicht vorgesehen.

Mit dem sogenannten Altenglbacher Modell³¹ legten dann Gemeindebund und Städtebund 2013 gemeinsam ein Modell vor, das unter – informeller – Mitarbeit des Finanzministeriums entstand und die Bedenken des BMF hinsichtlich eines fehlenden Gebäudewerts aufnahm. Mehr als eine unverbindliche Zusage des Bundes zur Aufnahme in eine Steuerreformarbeitsgruppe konnte aber nicht erreicht werden.

Mit dem Paktum zum FAG 2017 wurde eine neue (nunmehr offizielle) Arbeitsgruppe eingerichtet, die ausgehend vom Altenglbacher Modell sehr detailliert diskutierte, etwa auch zu möglichen Datengrundlagen. Es zeigte sich, dass das größte Problemfeld der Datenbestand zu den

³¹ Tagungsort einer gemeinsamen Arbeitsklausur im August 2013. Das Modell wird in *Gschwandtner/Puchner*, Grundsteuerreform (2015), näher vorgestellt.

älteren Gebäuden im Gebäude- und Wohnungsregister (GWR) ist.³² Zudem stellte sich die Frage, ob und wie der Erhaltungszustand der Bauwerke abzubilden ist. Die sehr intensiven Arbeiten fanden bereits mit Ende 2017 ihr Ende, da das BMF, trotz wiederholter Forderungen der Bünde, die Arbeitsgruppe nicht mehr einberief.

Seitdem haben die beiden Bünde weiter an unterschiedlichen Modellen gearbeitet und konnten mit dem Paktum zum Finanzausgleich (FAG) 2024 erreichen, dass die Arbeiten nun auch von Seiten des Finanzministeriums wieder unterstützt werden.

Eckpunkte

Folgende Eckpunkte haben sich über die Jahre herauskristallisiert:

- Die Administration wird in Zukunft durch die Gemeinden erfolgen müssen, da der Bund nicht mehr bereit ist, ausreichend Ressourcen einzusetzen.
- Deshalb gilt es, ein möglichst einfaches System zu finden, das die Kommunen auch administrieren können.
- Dazu sollen hauptsächlich bestehende Daten aus Registern verwendet werden.
- Ein neues System muss auf jeden Fall die dynamische Wertentwicklung abbilden, damit veraltete Werte nicht wieder zu Problemen führen.

³² Im Hinblick auf die Ausführungen von Adametz, ÖStZ 2019, 433 ff, zu den Schwierigkeiten der Katastererstellung unter Maria Theresia und auch ihrem Sohn Joseph II scheint sich die Geschichte zu wiederholen.

6 Arbeitsgruppe Finanzausgleich 2024

Im Paktum zum Finanzausgleich 2024 wurde folgender Punkt festgehalten: „*Einsetzung einer Arbeitsgruppe mit Vertretern des Bundes, der Länder und Gemeinden für eine Reform der Grundsteuer B mit Erarbeitung konkreter Vorschläge bis spätestens 31. 12. 2024.*“³³ Diese Arbeitsgruppe konstituierte sich am 11. 3. 2024, tagte insgesamt zehnmal und konnte mit Ende Dezember einen Bericht vorlegen, der insbesondere die diskutierten Modelle gegenüberstellt.

Dabei handelt es sich um ein Flächenmodell, das vom Gemeindebund vorgeschlagen wurde, und zwei wertabhängige Modelle (mit unterschiedlicher Detailtiefe), die vom Städtebund favorisiert wurden. Nicht näher analysiert wurden Modelle, die an einer potenziellen Bebauung anknüpfen, wie es etwa *Hörtnagl-Seidner* vorschlägt.³⁴ Auch Ertragswertmodelle,³⁵ wie sie etwa dem deutschen Bundesvorschlag zu Grunde liegen, wurden nur am Rande gestreift.

Beide Bünde haben in ihren Vorschlägen die oben angeführten Eckpunkte angesprochen.

Wie schon in früheren Reformdiskussionen zeigte sich auch hier wieder die Problematik des fehlenden Datenbestandes bzw. dessen ungenügender Qualität. Das Finanzministerium geht von einem beträchtlichen Arbeitsaufwand für die Verbesserung der Datenqualität und vor allem der Programmierung einer technischen Applikation aus,³⁶ wobei feststeht, dass die Datenaufbereitung nicht nur für die Grundsteuer hilfreich wäre, sondern auch für die Grunderwerbsteuer, die Energieausweise, Initiativen zum Heizungstausch, die Stadtplanung, Debatten

³³ BMF, Bericht (2024), 2.

³⁴ *Hörtnagl-Seidner*, Die Grundsteuer auf dem Prüfstand (2019).

³⁵ Wie *Adametz*, ÖStZ 2019, 433 ff, ausführt, war der Ertragswert historisch der erste Anknüpfungspunkt, und auch heute ist die Einordnung (Vermögenssteuer vs. Ertragssteuer) durchaus umstritten; siehe *Bauer/Mitterer*, Optionen einer Grundsteuerreform in Österreich. ÖHW 2021/3-4, 55 (56).

³⁶ BMF, Bericht (2024), 3.

zum Leerstand etc.³⁷ Durch die Verpflichtung³⁸ der Eigentümer:innen zur Mitwirkung bei der Datenerfassung und Schnittstellen zu den Bauausführenden könnten allerdings Effizienzpotenziale gehoben werden.

Pro und Contra der Modelle

Vorangestellt sei, dass der Autor, als Mitarbeiter des Städtebundes, nicht als neutral angesehen werden kann. Dennoch soll versucht werden, möglichst objektiv die Argumente gegenüberzustellen.³⁹

Das Flächenmodell des Gemeindebundes besticht sicherlich durch seine sehr einfache Administration, da im Grunde nur die Flächen des unbebauten Grundstücks mit dem einen m²-Preis und die Flächen des Gebäudes mit einem anderen Preis multipliziert werden. Dieser Ansatz ist vergleichbar mit dem Modell in Bayern. Die grundsätzlichen Bedenken von Seiten des Städtebundes, aber auch des Finanzministeriums, liegen vor allem darin begründet, dass dieser Ansatz ein radikaler Bruch mit dem jetzigen System ist und damit eine verfassungsrechtliche Einschätzung sehr schwierig ist. Da das Modell keine regionale Differenzierung vornimmt, würden Grundstücke in den verschiedensten Lagen gleich hoch besteuert. Insbesondere gegen diesen Punkt gibt es auch in Bayern selbst eine Klage (Az. Vf. 17-VII-2022) vor dem Höchstgericht.⁴⁰ Zusätzlich stellt aus Sicht des Städtebundes der Wegfall der Wertkomponente auch ein Problem hinsichtlich möglicher Verzerrungen zwischen den Gemeinden dar. Da in teuren Lagen dann

³⁷ BMF, Bericht (2024), 24.

³⁸ Den Kunstgriff von Joseph II, der alle nicht für den Kataster gemeldeten Grundstücke mit Herrenlosigkeit bedrohte, wird man nicht wiederholen wollen (Adametz, ÖStZ 2019, 433); eine gesetzliche Verankerung ist aber aus datenschutzrechtlichen Gründen notwendig, da verschiedene Initiativen von Gemeinden zur Registeraktualisierung von Hausverwaltungen mit dem Hinweis auf fehlende rechtliche Grundlage einer Datenlieferung abschlägig beantwortet wurden. Ein Vorbild könnte etwa auch das dänische Bau- und Wohnungsregister (BBR) sein (Vurderingsstyrelsen, Blick nach Dänemark, ÖGZ 10/2024, 47).

³⁹ Eine detaillierte Beschreibung der Modelle findet sich im Bericht der AG, BMF, Bericht 2024 (siehe FN 13).

⁴⁰ Fairerweise sei gesagt, dass in Deutschland derzeit alle Modelle in der einen oder anderen Form vor der Prüfung durch die Gerichte stehen.

die Wertkomponente wegfällt, würden die Gemeinden mit bis dato teureren, aber kleineren Grundstücken ein geringeres Aufkommen erzielen. Alternativ müssten diese, wenn sie ihr bisheriges Aufkommen erhalten wollen, ihren Hebesatz stärker erhöhen als Gemeinden, bei denen die Wertkomponente bis dato keine so große Rolle gespielt hat. Diese Entwicklung sieht man auch bereits in Bayern.

Die Modelle des Städtebundes knüpfen an der bestehenden Systematik an und versuchen diese zu vereinfachen. Sie brauchen dazu allerdings mehr Daten aus den Registern (zu deren Qualität siehe oben), was die Administration aufwändiger macht. Zudem kann wie die Gleichbewertung im Gemeindebundmodell auch die spezifische Bewertung hier ein Angriffspunkt für Beschwerdeverfahren sein. Eine Fluchtklausel soll es deshalb den Steuerpflichtigen ermöglichen, einen geringeren Wert als von der Behörde angenommen glaubhaft zu machen. Der Gemeindebund hat die Befürchtung geäußert, dass eine Reform mit Wertkomponente jenen Gemeinden mit weniger teuren Lagen weniger Einnahmen ermöglicht als anderen Gemeinden.

Klar ist, dass letztlich über die Verfassungsmäßigkeit der Modelle nur der VfGH entscheiden kann. Das Finanzministerium hat allerdings die Möglichkeit aufgezeigt, den Kommunen die Auswahl zwischen den Berechnungsmodellen zu überlassen.⁴¹

7 Fazit und Ausblick

Eine Reform wird bis zur Erlassung der ersten Bescheide wohl auf jeden Fall drei bis fünf Jahre, je nach Ressourceneinsatz, dauern. Dies zeigen auch die Erfahrungen aus Deutschland. Für eine kurzfristige Budgetsanierung wird dies also nicht helfen. Man könnte allenfalls überlegen, zwischenzeitlich den Hebesatz zu erhöhen, was allerdings den Bagatelldarstellung der aktuellen Steuer schmälern würde, was wiederum dazu führen könnte, dass der VfGH seine Argumentation überdenkt. Um dieser Gefahr, so weit möglich, zu begegnen, könnte man die Er-

⁴¹ BMF, Bericht (2024), 3.

höhung mit einer konkreten Frist zur Umsetzung einer grundlegenden Reform terminisieren.

Die Arbeiten der Arbeitsgruppe sind nach Auffassung der Bünde aber jedenfalls fortzusetzen.