

Was wird aus der Grundsteuer?

Dass die heute erhobene Grundsteuer auf Sicht keinen Bestand haben kann, dürfte allen Beteiligten bewusst sein. Eine Steuer, die auf Bemessungsgrundlagen aus dem Jahr 1964, ja in den ostdeutschen Ländern oft auch noch aus dem Jahr 1935 beruht, lässt sich beim besten Willen nicht mehr rechtfertigen. Andererseits kommt eine ersatzlose Streichung dieser Steuer – so wie dies vor 20 Jahren mit der Vermögensteuer geschehen ist – nicht in Frage. Denn die Grundsteuer ist mit einem Aufkommen von fast 14 Mrd. Euro eine wichtige Einnahmequelle der Städte und Gemeinden. Außerdem weist Artikel 106 Abs. 6 diese Steuer ausdrücklich den Gemeinden zu.

Seit Jahren wird über eine Reform der Grundsteuer debattiert – ein einvernehmliches Ergebnis ist bisher nicht erzielt worden. Ende 2016 einigten sich zwar 14 Länder auf einen Gesetzentwurf zur Reform der Steuer, zwei Länder aber – Hamburg und Bayern – lehnten den Entwurf ab. Das müsste normalerweise kein Hindernis darstellen. Doch der Bund, der die Gesetzgebungskompetenz für die Grundsteuer hat, will einen Reformvorschlag erst unterbreiten, wenn die Länder ein einvernehmliches Ergebnis erzielt haben. Das ist in der letzten Legislaturperiode nicht gelungen. Die Unfähigkeit der politischen Repräsentanten hat dazu geführt, dass nun das Verfassungsgericht über das weitere Schicksal der Grundsteuer entscheiden wird.¹ Seine Skepsis gegenüber der geltenden Praxis hat das Gericht in der mündlichen Verhandlung unüberhörbar zum Ausdruck gebracht.

Die Grundsteuer ist eine Realsteuer, besteuert wird also das Objekt, das unbebaute oder bebaute Grundstück. Die persönlichen Verhältnisse des Eigentümers sind für die Steuererhebung unerheblich. Bei der Bestimmung der Bemessungsgrundlage ist aber zu entscheiden, ob nur der Grundbesitz als solcher oder das Grundvermögen herangezogen werden soll. Im ersten Fall würde es ausreichen, die Steuer an Hand physischer Größen (zum Beispiel Grundstücksfläche, Geschossfläche) festzusetzen. Ein solches Vorgehen unterstellt, dass die kommunale Infrastruktur durch die Einwohner in etwa gleichem Maße in Anspruch genommen wird. Für spezifische Nutzungsarten (zum Beispiel Gewerbe) könnten entsprechende Zuschläge oder differenzierende Messzahlen angewandt werden. Dies würde dem Verfahren entsprechen, das bei der Erhebung von Anlieger- und Erschließungsbeiträgen angewandt wird. Das süddeutsche Reformmodell von 2011 entsprach in seinen Grundzügen diesem Verfahren.

Tatsächlich aber wird die Grundsteuer bisher als eine Art Vermögensteuer verstanden. Der heute geltende Einheitswert sollte ursprünglich (sehr grob) den Wert der jeweiligen Immobilie abbilden. Dieser letztlich wertbezogene Ansatz führte zu den jahrelangen Diskussionen und zu dem aktuellen Gerichtsverfahren. Auch alle neuen Reformvorschläge beruhen in irgendeiner Form auf wertbasierten Bemessungsgrundlagen. Nun wäre es unerhört aufwendig für jede Immobilie den Verkehrswert ermitteln zu wollen. Das würde mehrere Jahre in Anspruch

¹ Betrachtet wird nur die Grundsteuer B

nehmen, so dass die ersten Wertermittlungen bereits veraltet wären, wenn der erste Bewertungslauf abgeschlossen wird. Daher ist ein anderer Weg zu wählen.

Die Wertermittlung für das Grundstück allein könnte auf die Bodenrichtwerte nach § 196 BauGB zurückgreifen, die allerdings nicht auf das einzelne Grundstück sondern auf einen Ortsteil oder einen anderen größeren Raum bezogen sind, also eine gewisse Pauschalierung darstellen. Für die aufstehenden Gebäude gibt es solche Werte nicht. Die von der Mehrheit des Bundesrates befürwortete Bewertung sollte sich an den Pauschalherstellungskosten für Gebäude richten. Diese sollten differenziert nach Gebäudetyp und Baujahrzeitraum (vor 1995, 1995 bis 2004, nach 2005) an Hand einer Tabelle ermittelt werden. Diese Tabelle sollte regelmäßig nach Maßgabe der Baupreisindizes fortgeschrieben werden. Das wäre normalerweise recht aufwendig, da alle Gebäude erfasst werden müssten. Allerdings gibt es aus dem Zensus 2011 die (flächendeckende) Gebäudeerhebung, die als Basis dienen könnte. Dafür ist jedoch entscheidend, welche Löschung von Erhebungsdaten nach § 19 Zensusgesetz erforderlich wird. Auch hierüber entscheidet das Bundesverfassungsgericht.

Sollte es gelingen mit Hilfe der Zensusdaten die Erstbewertung relativ zügig vornehmen zu können, wäre die regelmäßige Neufestsetzung der Steuer nach 6 Jahren keine zu hohe Hürde. Dabei muss man akzeptieren, dass die Wertgrößen, die als Grundlage genommen werden, natürlich in beachtlichem Maße pauschaliert sind. Ungleichbehandlungen bei der Grundsteuer lassen sich daher nicht völlig ausschließen, es sei denn es würde eine immobilienpezifische Bewertung verlangt. Dann würde sich eine Umstellung der Steuer noch sehr, sehr lange hinziehen. Es ist zu hoffen, dass das Verfassungsgericht auch die praktische Umsetzung einer Reform im Blick behält.

Dass es, egal welches Verfahren angewandt wird, zu Verschiebungen zwischen einzelnen Grundstücken und Grundstücksarten kommen wird, haben die Probeberechnungen der Finanzämter auf der Basis der Reformvorschläge von 2010/2011 gezeigt. Das gilt ebenso in regionaler Betrachtung. Die Werte gleichartiger Immobilien werden zwischen peripheren Räumen und Metropolregionen auseinanderklaffen. Das gilt umso mehr je stärker wertbezogen die Steuer festgesetzt wird. Bei unveränderten Steuersätzen würden die Städte und Gemeinden in peripheren Räumen vermutlich relative Aufkommensverluste hinnehmen müssen. Das würde die regionalen Steuerkraftdifferenzen noch verstärken.

Ursprünglich war in der Länderdiskussion auch die Aufkommensneutralität der Reform gefordert worden. Das wäre bei mehr als 11.000 heheberechtigten Gemeinden kaum umzusetzen. Möglicherweise wird diese Forderung aber auch in der Zwischenzeit nicht mehr in den Vordergrund gerückt. Denn die Aufsichtsbehörden der Länder drängen die Städte und Gemeinden mit Haushaltsproblemen geradezu, die Haushaltslage durch Steuererhöhungen der Grundsteuer zu verbessern.

Januar 2018