

"Grundsteuerhoheit für die Gemeinden"

- ein Plädoyer für eine Öffnungsklausel -

Die Grundsteuer, mit rund 11 Mrd.€ die dritt wichtigste Einnahmequelle der Kommunen, könnte bei der anstehenden Grundsteuerreform vollständig auf kommunaler Ebene geregelt werden. Eine Entscheidung wäre in 2013 denkbar.

Die in Deutschland zur Zeit geltenden Regelungen des Grundsteuergesetzes (GrStG) sind hoch komplex und in Teilbereichen so veraltet, dass eine Neuregelung im Jahre 2010 vom Bundesfinanzhof (Az. II R 60/08) als dringend erforderlich bezeichnet wurde.

Vor diesem Hintergrund wurden seit 2010 unterschiedliche Reformmodelle (u.a. Nordmodell, Südmodell, Thüringer Modell) entwickelt und diskutiert, ohne dass man sich bisher auf ein bundesweit einheitliches Modell einigen konnte.

Mit dem Vorschlag, Ländern und Gemeinden über eine **"Öffnungsklausel"** die Möglichkeit zu geben, die Grundsteuer auf Landes- und Gemeindeebene selbständig neu zu regeln, liesse sich die aktuell festgefahrene Lage kurzfristig (d.h. noch vor der Bundestagswahl 2013) auflösen. Die Gemeinden erhielten über die "Öffnungsklausel" die Chance, die Grundsteuer nach ihren lokalen Erfordernissen vollkommen selbstbestimmt festzulegen und dabei das für sie am sinnvollsten erscheinende Steuer-Modell zur Anwendung zu bringen.

Mit rund 11 Mrd.€ ist die Grundsteuer die dritt wichtigste kommunale Einnahmequelle nach der Gewerbe- und Einkommenssteuer. Sie stellt für die Gemeinden eine wichtige und krisensichere Finanzierungsquelle dar, die nicht - wie die Gewerbe- und Einkommenssteuer - von Konjunkturschwankungen betroffen ist.

Rechtliche Kritik

Im Urteil des Bundesfinanzhofes vom 30.06.2010 (Az. II R 60/08) wurde deutlich formuliert, dass die derzeitige Grundsteuer dem verfassungsrechtlichen Gleichheitsgrundsatz (Art. 3 (1) GG) widerspricht. Da die Einheitswerte über mehrere Jahrzehnte hinweg nicht erneuert wurden, ergeben sich erhebliche Ungleichheiten bei der Bemessungsgrundlage. Kritisiert wird in diesem Zusammenhang auch, dass eine Wertminderung wegen Alters des Gebäudes nach dem Stichtag (Hauptfeststellungszeitpunkt) bei der Bemessung nicht berücksichtigt wird.

Auch die unterschiedlichen Bezugsjahre bei Grundstücken stehen in der Kritik. Als Basis zur Berechnung dienen in den alten Bundesländern Werte vom 01.01.1964, in den neuen Bundesländern gelten die Werte vom 01.01.1935.

Modelle

Zur Zeit gibt es fünf Modelle, die als Reformvorschläge diskutiert werden.

Die bisherigen Varianten sind:

1. Südmodell (Bayern, Baden-Württemberg, Hessen)
2. Nordmodell (Bremen, Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Sachsen, Berlin)
3. Thüringer Modell (Thüringen)
4. Tübinger Modell (NABU, Prof. Dr. Dirk Löhr)
5. Rosenstadt Modell (d-plan Hamburg, Dipl.-Ing. Mario Bloem)

Die o.g. Modelle arbeiten mit folgenden Parametern:

- A) Wert von Boden/Gebäude auf Schätzbasis bzw. nach Bodenrichtwerten
- B) physikalische Eigenschaften (Grundstücksfläche, vorhandene Bruttogeschossfläche BGF)
- C) Nutzungsart/Baurecht (Nutzung(Wohnen/Gewerbe/Landwirtschaft), potenzielle BGF)
- D) Flächeneffizienz (Wohnfläche pro Person)
- E) Lage (zonierte Hebesätze)

Das Nordmodell arbeitet auf Basis der Verkehrswerte eines Grundstücks. siehe A)

Das Südmodell nutzt die Fläche eines Grundstücks und Gebäudes als Bemessungsgrundlage. Lage und Ausstattung der Gebäude sollen nicht berücksichtigt werden. Eine Unterscheidung erfolgt nach Nutzungsarten (Wohnen, Gewerbe, Landwirtschaft) siehe B) + C)

Das Thüringer Modell versucht die vorgeannten Modelle zu kombinieren. Hier wird der Bodenwert nach Verkehrswerten berechnet und der Gebäudewert pauschal nach Größe und Nutzungsart hinzugerechnet. siehe A) + B) + C)

Das Tübinger Modell fand 2012 Eingang in die Diskussion. Dieses Modell fordert, dass künftig nur noch der Grundstückswert in Kombination mit der jeweiligen Nutzungsart, sowie die Lage des Grundstücks innerhalb der Kommune berücksichtigt werden sollen. Unbebaute Flächen werden genauso besteuert wie bebaute. Begründet wird dies damit, dass beide Grundstücke die Infrastruktur der Gemeinde gleichermaßen nutzen. siehe B) + C) + E)

Das Rosenstadt Modell wurde Ende 2012 als YouTube-Video in die Diskussion eingebracht. Es verzichtet auf die Wertermittlung und konzentriert sich auf die Besteuerung physikalischer Parameter (Grundstücksfläche, BGF). Zusätzlich wird die Flächeneffizienz (Flächenverbrauch pro Person) und das potenzielle Baurecht (nichtgenutztes Baurecht) berücksichtigt. siehe B) + C) + D)

Im Rosenstadt Modell kommen sechs Stellschrauben zum Einsatz in den Bereichen Wohnen, Gewerbe und potenzielles Baurecht. Über diese Parameter ist es Gemeinden möglich, individuelle Werte für ihre Gemeinde festzulegen und bei Bedarf nachzuregeln. Auf Hebesätze oder Steuermesszahlen wird vollständig verzichtet.

Eine Streichung der Grunderwerbsteuer wird im Rosenstadt Modell zusätzlich vorgeschlagen, da sie die Umnutzung von Flächen unnötig verteuert und erschwert. In Modellrechnungen wird nachgewiesen, dass die bisherige Grundsteuer (11 Mrd. €) bei gleichzeitigem Wegfall der Grunderwerbssteuer (6 Mrd. Euro) durch das Rosenstadt Modell (bis zu 25 Mrd. Euro) mehr als kompensiert werden kann.

Keine bundesweite Regelung nötig

Das breite Spektrum an Steuer-Modellen wirft die Frage auf, ob an Stelle "einer" bundesweiten Regelung zur Grundsteuerreform auch mehrere Verfahren zum Einsatz kommen könnten. Falls das Grundgesetz eine solche Lösung zulässt, müssten die Bundesländer sich nicht auf "einen" Kompromiss einigen, sondern könnten unabhängig voneinander ihr präferiertes Modell wählen.

Die Erhebung der Grundsteuer wird im Grundgesetz nicht explizit dem Bund zugewiesen. Aus diesem Grunde obliegt die Gesetzgebung zunächst den Ländern (Art. 30 GG).

Verfassungsrechtlich sind folgende Regelungen von Bedeutung:

- a) Nach Art. 106 (6) Grundgesetz wird den Gemeinden das Aufkommen aus der Grundsteuer uneingeschränkt zugesprochen. Auch die Festlegung der Hebesätze wird den Kommunen zugeteilt.

Art. 106 (6): "Das Aufkommen der Grundsteuer und Gewerbesteuer steht den Gemeinden, zu. Den Gemeinden ist das Recht einzuräumen, die Hebesätze der Grundsteuer und Gewerbesteuer im Rahmen der Gesetze festzusetzen."

- b) Im Grundgesetz wird der föderativen Vielfalt der Vorzug gegeben, bundeseinheitliche Regelungen bedürfen der besonderen Begründung.

Art. 72 (1) "Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat."

- c) Es besteht keine verfassungsrechtliche Regelung, welche dem Bund die Gesetzgebungskompetenz in Sachen Grundsteuer eindeutig zuweist.

Nach Art. 72 (4) GG wird sogar ein Rückzug aus der Bundesgesetzgebung aufgezeigt:
"Durch Bundesgesetz kann bestimmt werden, dass eine bundesgesetzliche Regelung, für die eine Erforderlichkeit im Sinne des Absatzes 2 [Anmerkung: z.B. zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse] nicht mehr besteht, durch Landesrecht ersetzt werden kann."

- d) Der Grund für eine bundeseinheitliche Regelung könnte die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse oder die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit (Art. 72 (2) GG) sein. Die bisherige Grundsteuer beruht jedoch nicht auf diesen Zielsetzungen. Die unterschiedlichen Hebesätze verstärkten bisher sogar die Unterschiede zwischen den Gemeinden.

Eine bundesweite Grundsteuer kann somit aus den o.g. Grundsätzen des Art. 72 (2) GG nicht abgeleitet werden.

Öffnungsklausel / Vielfalt in der Grundsteuer-Anwendung

Aus o.g. Gründen erscheint es folgerichtig, dass in Zukunft durchaus unterschiedliche Modelle zur Grundsteuererhebung in Deutschland zum Einsatz kommen. Mit relativ geringem Aufwand sollte sich deshalb eine "Öffnungsklausel" im Grundsteuergesetz verankern lassen.

Vorgeschlagen wird folgende Ergänzung als § 46 (2) GrStG:

Grundsteuergesetz (GrStG)

§ 46 Zuständigkeit der Gemeinden / Landesrechtliche Regelungen

(1) Die Festsetzung und Erhebung der Grundsteuer obliegt bis zu einer anderen landesrechtlichen Regelung den Gemeinden.

- ergänzende Regelung (Öffnungsklausel) -

(2) Die Länder haben das Recht, durch Landesgesetze auch andere Parameter als den Einheitswert zur Besteuerung von Grundstücken und deren Bebauung zuzulassen.

Die oben genannte Öffnungsklausel im Grundsteuergesetz (§ 46 GrStG) erlaubt es den Kommunen, in Zukunft selbst die Art der Grundsteuererhebung festzulegen und damit sowohl ihren Finanzbedarf langfristig abzudecken als auch mit Steuerungs-Parametern flächensparend auf die Bodennutzung einzuwirken.

Über Modellrechnungen ist es den Gemeinden möglich, vorab unterschiedliche Erhebungsmethoden in Vergleich setzen, den Aufwand/Ertrag zu ermitteln und sodann die effizienteste Form der zukünftigen Grundsteuererhebung zu bestimmen.

Über die "Öffnungsklausel" entfällt die Notwendigkeit für ein bundeseinheitliches Grundsteuerverfahren. Länder und Gemeinden können im Wettbewerb unabhängig voneinander die für sie besten Lösungen zur Anwendung bringen.

Sämtliche fünf Grundsteuermodelle (Nordmodell, Südmodell, Thüringer Modell, Tübinger Modell, Rosenstadt Modell) sind geeignet, den Gemeinden ihre Einnahmen aus der Grundsteuer langfristig zu sichern. Durch die neuen Berechnungsmodelle wird dem geforderten "Gleichheitsgrundsatz" des Art. 3 GG (1) entsprochen. Gleichzeitig reduziert sich der Verwaltungsaufwand. Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Grundsteuer werden deutlich erhöht.

Über eine Nachregulierung der eingesetzten Parameter sollte es den Gemeinden erlaubt sein, nach lokalen Erfordernissen zu entscheiden in welcher Höhe die Besteuerung ausfällt. Dies kann auch dazu beitragen, dass innerstädtische Baupotenziale aktiviert und so der bundesweite Flächenverbrauch von derzeit über 100 ha pro Tag auf den Zielwert der Bundesregierung von maximal 30 ha pro Tag in 2020 gesenkt werden kann.

Mit Einführung der "Öffnungsklausel" wird die Entscheidung, über welches Verfahren und in welcher Höhe die Grundsteuer-Erhebung in Zukunft erfolgt, vollständig den Gemeinden überlassen.

Der Gesetzgeber kann somit mit geringem Aufwand und in Übereinstimmung mit Art. 106 (6) des Grundgesetzes die Zuständigkeit für die Grundsteuer der Gemeindeebene zuweisen. Die kommunale Grundsteuerhoheit auf Basis landesrechtlicher Regelungen wäre dabei eine natürliche Ergänzung zur etablierten und jahrzehntelang bewährten Planungshoheit der Gemeinden.

Dipl.-Ing. Mario Bloem

Hamburg, den 10. Januar 2013