

Grundsteuerreform

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Reform des Grundsteuer- und Bewertungsrechts (Grundsteuer-Reformgesetz – GrStRG) vom 03.04.2019

Anfang April 2019 wurde ein erster Referentenentwurf zur Grundsteuerreform basierend auf einem sogenannten wertabhängigen Modell beschlossen. Für Geschäftsgrundstücke sollte dabei als „Auffangverfahren“ das Sachwertverfahren dienen. Zur Diskussion stand im Vorfeld bereits auch ein Flächenmodell mit einfacher, pauschalierter Wertkomponente, dass zu ähnlichen Bewertungsergebnissen führen kann, daneben jedoch weitaus weniger komplex ausfallen dürfte und ein Weniger an z. B. Streit anfälligkeit und Verwaltungsaufwand brächte.

Die Fläche als zentrale Berechnungsgrundlage ermöglicht nach ständiger Auffassung von DIE FAMILIENUNTERNEHMER eine vergleichsweise schnelle, effiziente und zudem transparente Neuregelung der Grundsteuer und verzichtet, zu all dem, auf die vollständige Neubewertung.

Die Flächen des Bodens und des Gebäudes stellen des Weiteren einen geeigneten Indikator für das Maß der konkreten Inanspruchnahme einer kommunalen Gesamt-Infrastruktur durch die Nutzer eines Grundstücks in der Kommune. Die Grundsteuer ist nämlich keine spezielle Vermögensteuer, durch die der Wert des Grundstücks erfasst werden soll. Dies zeigt sich schon daran, dass die Fremdmittel, mit denen das Grundstück und das Gebäude finanziert worden sind, dabei nicht berücksichtigt werden.

Das wertunabhängige Flächenmodell enthält, wo immer es zur Anwendung kommen wird, im Gegensatz zum wertabhängigen Ansatz des Bundesfinanzministeriums keine dynamischen Steuererhöhungen. Deshalb nötigt ein Vorgehen auf dieser Bewertungsgrundlage Politiker zu eigenverantwortlichem Handeln. Anders bei wertabhängigen Bewertungen etwa mit Blick auf erzielbare Mieten: Parameter wie Mieten werden tendenziell weiter steigen, wodurch sich auch die steuerliche Bemessungsgrundlage ändert. Wertveränderungen würden auf solchen Grundlagen laufend zu aufwändigen Neubewertungen (aufwärts) führen und füllen den Kommunen fortwährend die Kassen automatisch. Bei einem Flächenmodell würden Kommunen auch weiterhin durch Hebesatzänderungen ihre Einnahmen sichern können, sie müssten solche dann aber jedes Mal entsprechend rechtfertigen.

Eine Grundsteuer auf der Bewertungsgrundlage Flächenmodell kann daher mit gutem Recht auch als demokratischer bezeichnet werden: Die Politik muss sich laufend politisch vor den Wählern rechtfertigen. Sie streicht nicht still und leise immer mehr Geld ein, sondern muss sich erklären, warum und wofür konkret sie den Hebesatz zu ändern beschließen möchte. Auch aus verfassungsrechtlicher Sicht sollte eine Bewertung nach dem Flächenmodell der Vorzug gewährt werden. Hierzu kann auf Prof. Dr. Gregor Kirchhof verwiesen werden, der diverse Lösungsvarianten eines Flächenmodells mit regionaler Wertkomponente erarbeitet und dann verfassungsrechtlich geprüft hat.

Grundsätzlich fehlt es erstaunlicherweise noch immer an einer ernsthaften politischen und öffentlichen Auseinandersetzung zu den Auswirkungen einer Grundsteuerreform gerade für die Wirtschaft. Unternehmen tragen mit ca. 37 Prozent einen überaus erheblichen Anteil am gesamten Grundsteueraufkommen von 14 Milliarden Euro, das den Kommunen zukommt. Der Gesetzentwurf lässt gerade in Bezug auf diese Steuerzahlergruppe dennoch weiterhin vieles im Unklaren. Es fehlt auch an einer nachvollziehbaren Auseinandersetzung der durch ein Sachwertverfahren verursachenden Zusatz-Bürokratie für Verwaltung und Wirtschaft.

Der Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft wird in dem Referentenentwurf mit rund 45,5 Millionen Euro über einen Hauptfeststellungszeitraum von sieben Jahren angegeben. Dies entspricht 6,5 Millionen Euro pro Jahr. Im Gegensatz zu vergleichbaren Gesetzentwürfen, fehlt es an jeglicher Herleitung, wie dieser Erfüllungsaufwand berechnet wurde. Allein für das aufwendige Sachwertverfahren, das für bis zu einem Drittel der ca. 35 Millionen Grundstücke angewandt werden müsste, fällt der Erfüllungsaufwand voraussichtlich weitaus größer aus.

Konkretisierungen für Geschäftsgrundstücke

Es ist offensichtlich, dass Konkretisierungen für gewerbliche Immobilien notwendig sind, um überhaupt die Belastungswirkung entsprechend abschätzen zu können. Des Weiteren wären in diesem Zuge Vereinfachungen wünschenswert um ein möglichst praxisgerechtes, massentaugliches und automatisiertes Verfahren zu gewährleisten. Als Ziel muss nämlich neben der Aufkommensneutralität auch eine vollständige digitale Umsetzung der Reform stehen mit einer so weit wie möglich bereits vorausgefüllten Steuererklärung.

Im Rahmen dieses Modells wäre eine Reduzierung der heranzuziehenden Faktoren auf so wenige (werttreibende) Parameter wie möglich ideal, z.B. die Grundstücks- und Gebäudefläche womöglich mit Einbezug von (möglichst) großen Bodenrichtwertzonen.

Ein entscheidender Faktor für die Wertermittlung ist der Bodenrichtwert. Für einen solchen gibt es bislang kein bundeseinheitliches Ermittlungsverfahren. Zudem ist eine Überprüfung durch das Geltendmachen von Rechtsmitteln schwierig. Diese Mängel fallen im Fall von Geschäftsgrundstücken noch stärker ins Gewicht, wenn Bodenrichtwerte hier zu noch weniger realitätsgerechten Bewertungen führen.

Dies liegt unter anderem daran, dass wertbeeinflussende Faktoren und besondere Eigenschaften von Grundstücken (z. B. Altlasten, Bodenbelastungen, Bodenversiegelungen) nicht berücksichtigt werden, und weil hier oftmals Vergleichszahlen aufgrund von häufig fehlenden Grundstücksverkäufen fehlen. In den Fällen, in denen keine Bodenrichtwerte verfügbar sind, könnte und sollte daher der Wert eines Grundstücks aus den Werten vergleichbarer Flächen abgeleitet werden (§ 247 Abs. 3 BewG-E). Wie dies in der Praxis bei Geschäftsgrundstücken erfolgen soll, ist jedoch unklar.

Aufkommensneutralität

Das Gebot der Aufkommensneutralität genießt in den Verhandlungen bisher hohe Priorität. Dabei sind es weniger die an den Gesprächen beteiligten Bund und Länder, sondern die Kommunen, die am Ende den Hebesatz und damit auch die genaue Belastung bestimmen. Zukünftig wird dieser Kompetenz aufgrund der zusätzlichen automatischen Wertsteigerung weitere Bedeutung beigemessen. Insofern wird eine – ggf. korrigierende - bundeseinheitliche Steuermesszahl und deren regelmäßige, dabei maßvolle - Anpassung umso entscheidender.

Für DIE FAMILIENUNTERNEHMER muss zum Umstellungstermin die Aufkommensneutralität insbesondere dort gewährleistet werden, wo auf Grundlage des Sachwertverfahrens bewertet wird. Bei den vorgeschlagenen, nach Grundstücksarten differenzierten Messzahlen, droht zusätzlich eine generelle Belastungsverschiebung in Richtung weiter Teile der Wirtschaft. Eine regelmäßige Überprüfung und Anpassung der Grundsteuermesszahl sollte deshalb von Beginn an gesetzlich festgeschrieben werden, zum Beispiel zu jedem siebenjährigen Hauptfeststellungszeitraum. Für diesen Zeitraum bedarf es ferner eines Bestandsschutzes um Planungs- und Rechtssicherheit zu sichern. Dies beugt automatischen Steuererhöhungen über einen Anstieg der Bemessungsgrundlage vor - gerade aufgrund der Bodenrichtwerte, in die Spekulationspreise fließen und die eben nicht praxisnahe Verkehrswerte widerspiegeln.

„Öffnungsklausel“

Die von mehreren Bundesländern gewünschte, vorgeschlagene und zuletzt politisch wohl auch durchgesetzte sog. „Öffnungsklausel“ stellt einen steuerpolitisch historischen, wichtigen Beitrag zu mehr Föderalismus und zu effizienterem Steuerwettbewerb in Deutschland dar. Der nun vereinbarte Hinweis in dem (einem weiteren) Bundesgesetzentwurf, wonach von dem wertabhängigen Bundesgesetz dann abgewichen werden darf, wenn ein Bundesland zu der Einschätzung als Land gelangt, dass es eine einfachere und/oder bürokratieärmere Lösung für das Gesetzgebungsvorhaben gibt, ist sinnvoll.

Wenn sich hier eine Tür für Steuerwettbewerb zwischen den Ländern auftun sollte, liegt darin für die Haushalte der Länder auch nicht nur ein Risiko. Wettbewerb läuft nicht zwangsläufig und immer auf ein „Race to the bottom“ hinaus. Gerade die aus Sicht vieler Unternehmer durchaus unglückliche Entwicklung im Nachgang zur Föderalisierung der Gesetzgebung zur Grunderwerbsteuer zeigt, dass es anders kommen kann.

Der zuletzt eingeschlagene Pfad „Wertabhängiges Bundesgesetz mit Öffnungsklausel für wertunabhängige Ländergesetze“ kann jedoch so lange nicht zu einem Aufatmen der Kommunen (die um ihr Aufkommen fürchten) oder auch den Steuerpflichtigen (die sich vor finanziellen Mehrbelastungen und mehr Aufwand fürchten) führen, wie bestimmte weitere Fragen im Kontext Gesetzgebungsverfahren offen sind.

Das neue Grundsteuergesetz-Paket bedarf, weil es nicht ohne verfassungsändernde Bestimmungen auskommen dürfte, breiter parlamentarischer Mehrheiten.

Das mag manchen Oppositionspolitiker dazu beflügeln, sich für seine Zustimmung zu dem neuen gesetzlichen Regelwerk Gegenleistungen zusagen zu lassen.

Verschiedene Ansätze oder Vorschläge hierzu sind verschiedentlich schon bekannt geworden, verdienen an dieser Stelle und auf der noch unsicher bestehenden Grundlage derzeit keiner näheren Erörterung.

Eine - mutmaßliche - Forderung, vorgetragen aus den Reihen einer Oppositionspartei im Deutschen Bundestag, sei aber herausgegriffen. Es wird davon gesprochen, dass das oben skizzierte Gesetzgebungspaket nur dann auf hinreichende Zustimmung stoßen könnte, wenn zugleich beschlossen wird, die sog. „Umlagefähigkeit“ der Grundsteuerlast auf die Mieter abzuschieben. Ein solcher Preis wäre steuersystematisch und volkswirtschaftlich zu hoch.

1. Ein Verzicht auf die Umlagefähigkeit wäre ein Verstoß gegen das Äquivalenzprinzip im Kontext mit einer Kommunalsteuer wie der Grundsteuer. Derjenige zahlt diese Steuer, die eben keine weitere Einkommen- oder Umsatzsteuer ist, sondern die verfassungsrechtlich eines eigenen Steuererhebungsgrundes bedarf, der die von einer konkreten Gemeinde konkret zur Verfügung gestellte Infrastruktur nutzt: den Bürgersteig vor dem Haus, die Straßenlaterne, die durch verlegte Leitungen erreichten Anschlüsse an Strom- und Wasser-Netze etc. pp., aber auch die Versorgung mit Kitas, Schulen, Krankenhäusern und Polizei. Alles das nimmt der Mieter in Anspruch, nicht dagegen der – womöglich ganz woanders wohnhafte Vermieter. Wer bestellt, bezahlt, wer nutzt, bezahlt die (Nutzungs-) ‚Gebühren‘.
2. Wenn der Vermieter die kommunalen Nebenkosten (von deren Leistungsäquivalent sein Mieter profitiert) bezahlt, bleibt ihm selber weniger Geld. Er wird als Investor keine weiteren Wohnimmobilien bauen oder sonst finanzieren. Er wird auch kaum mehr in seinen Bestand investieren, sei es in die energetische Verbesserung der von ihm vermieteten Wohnanlage noch auch einfach nur in den Bestandserhalt. Die Folgen sind also Fehlanreize, deren Folgen irgendwann die ganze Gesellschaft treffen dürften.
3. Wer auf den Kosten kommunaler Gegenleistungen sitzenbleibt, die nicht ihm, sondern seinen Mietern zugutekommen (Grundsteuern), wird in dieser Höhe zu Gunsten Dritter (seiner Mieter) teil-enteignet, indem er auf fremden Nutzen selber zahlt. Eine solche ggf. vom Gesetzgeber gesetzte Rahmenbedingungen wäre im Kontext mit der davon unabhängig in einzelnen Bundesländern (Berlin!) geführten Enteignungsdebatte über privaten Wohnraum zu betrachten: Schon das Verbot, Mieten über einem bestimmten maßvollen, vom Gesetzgeber festgelegten Niveau zu vereinnahmen, wirkt enteignend. Wenn dieses Tun dadurch ergänzt wird, dass die Grundsteuer nicht länger umgelegt wird, verstärkt dieses den Effekt einer Enteignung des wirtschaftlichen Nutzens von fremdvermieteten Eigentum an Immobilien.
4. Gleichzeitig zu all dem wird in der laufenden politischen Diskussion erwogen, zum Schutz des Weltklimas dadurch beizutragen, dass CO₂-Emissionen einen Preis erhalten. Hierzu gibt es im Wesentlichen zwei denkbare Ansätze: eine neue CO₂-Steuer oder Ausweitung des Emissionshandels auch auf z. B. die Wohnwirtschaft. Auch hier wird darauf zu achten sein, dass die Vermieter von Immobilien nicht alle Kosten, die nur möglich sind, alleine tragen.