

Prof. Dr. Wolfram Scheffler ist Inhaber des Lehrstuhls für Betriebswirtschaftslehre, insbesondere Steuerlehre, an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg.



Verfassungswidrigkeit der Grundsteuer – wie könnte eine Lösung aussehen?

Das BVerfG hat erwartungsgemäß die derzeitige Ausgestaltung der Grundsteuer hinsichtlich der Bewertung von bebauten Grundstücken in den „alten“ Bundesländern als unvereinbar mit Art. 3 Abs. 1 GG erklärt. Diese Entscheidung kam nicht überraschend. Bereits seit vielen Jahren findet in Deutschland eine Diskussion statt, wie die Grundsteuer zu reformieren ist.

Dass die bisherigen Reforminitiativen bislang alle erfolglos geblieben sind, wird verständlich, wenn man die vielfältigen Aspekte betrachtet, die bei einer Reform der Grundsteuer zu berücksichtigen sind: Wie wirkt sich eine Änderung der Grundsteuer auf das Steueraufkommen der einzelnen Gemeinden aus? Welche Belastungswirkungen treten bei den Grundstückseigentümern und aufgrund der Umlagefähigkeit der Grundsteuer bei den Mietern auf? Liegt die Gesetzgebungshoheit für eine Grundsteuerreform beim Bund oder bei den Ländern? Ist eine bundeseinheitliche Regelung einer länderspezifischen Ausgestaltung der Grundsteuer vorzuziehen? Sollen über die Grundsteuer ergänzt städteentwicklungs- und umweltpolitische Ziele verfolgt werden? In welchem Umfang sind ein IT-Einsatz und eine verfahrenstechnische Einbindung der Steuerpflichtigen möglich? Welche Folgewirkungen ergeben sich auf den Länderfinanzausgleich? Diese Aufzählung ist zwar nicht vollständig. Sie vermittelt aber einen Eindruck von der Komplexität einer Grundsteuerreform.

Für eine Reform der Grundsteuer sind zwei Fragen von grundlegender Bedeutung: Umfasst der Steuergegenstand nur den Grund und Boden oder auch das Gebäude? Bestimmt sich die Bemessungsgrundlage nach dem Wert des Grundvermögens oder nach dessen Größe (Bodenfläche, Bruttogrundfläche)?

Durch den Einbezug des Bodenanteils werden die Werterhöhungen beim Grund und Boden erfasst, die auf Infrastrukturmaßnahmen der Gemeinden zurückzuführen sind. Die Gemeinden stellen darüber hinaus ihren Bürgern in vielfältiger Form Leistungen zur Verfügung, deren Ausgaben nicht oder nicht vollständig durch Gebühren oder Beiträge gedeckt werden (können). Dazu gehören beispielsweise Grünflächen, Feuerwehr, Straßenbau oder Sport- und Kultureinrichtungen. Diese Ausgaben kommen nicht ausschließlich Grundstückseigentümern zu gute. Vielmehr hängt die Höhe dieser Ausgaben im Wesentlichen von der Anzahl der Einwohner ab. Die Grundsteuer sollte sich deshalb auch auf das Gebäude erstrecken, weil auf diese Weise indirekt die Nachfrage nach Wohnungen berücksichtigt wird. Diese Überlegungen werden dadurch gestützt, dass sich auch in anderen Ländern der Steuergegenstand regelmäßig sowohl aus dem Bodenanteil als auch aus dem Gebäude zusammensetzt (Claus/Nehls/Scheffler, Grundsteuern in der Europäischen Union, ifst-Schrift Nr. 509, 2016).

Diese beiden Begründungen für die Abgrenzung des Steuergegenstands (Steigerung des Werts des Grund und Bodens, indirekte Erfassung der

Nachfrage der Bürger nach Wohnungen) führen dazu, dass für die Grundsteuer der Verkehrswert als Bemessungsgrundlage herangezogen werden sollte. Dies entspricht auch der bisherigen Handhabung. Die Verfassungswidrigkeit ergibt sich nicht daraus, dass auf den Verkehrswert (steuerrechtlich gemeiner Wert) abgestellt wird. Problematisch ist vielmehr, dass die seit der letzten Hauptfeststellung unterschiedlich verlaufenden Wertentwicklungen unberücksichtigt bleiben. Die Rechtsprechung hat zwar explizit keine verkehrswertbezogene Bewertung für die Grundsteuer gefordert. Sie wurde allerdings auch nicht ausgeschlossen.

Das Problem ist, dass die Ermittlung des Verkehrswerts für ca. 35 Mio. Einheiten einen Arbeitsaufwand erfordert, den die staatliche Finanzverwaltung und kommunale Verwaltungen nicht leisten können bzw. wollen. Es müssen also Abstriche an der aus ökonomischen Überlegungen gewünschten Bewertung mit dem Verkehrswert gemacht werden. Bei der

Erbschaftsteuer akzeptiert die Rechtsprechung eine Abweichung von plus/minus 20%. Eine exakte Ermittlung des Verkehrswerts lässt sich (unabhängig vom Detaillierungsgrad der Bewertungsregeln) ohnehin nicht erreichen. Es ist nicht nachvollziehbar,

Die Grundsteuer sollte an den Verkehrswert des Grundvermögens anknüpfen

dass es in Deutschland – im Gegensatz zur Rechtspraxis in einer Vielzahl anderer Staaten – nicht gelingen sollte, mit einer Ableitung aus tatsächlich durchgeführten Verkäufen oder alternativ mit einer Bestimmung anhand der mit dem Grundvermögen erzielbaren Erträge eine Verkehrswertbewertung vornehmen zu können.

Es wäre deshalb wünschenswert, wenn alle Beteiligten mit einer pauschalierten Ermittlung des Verkehrswerts einverstanden wären. Sollte der politische Wille für eine typisierende Bestimmung des Verkehrswerts nicht bestehen, muss auf Ersatzlösungen zurückgegriffen werden. Mit dem von der Mehrheit der Landesfinanzminister vorgeschlagenen Kostenwert und der insbesondere von Bayern präferierten Bewertung anhand der Größe des Grundvermögens liegen entsprechende Vorschläge vor. Beim Kostenwert wird eine wertorientierte Bewertung vorgenommen, die zwar dem in der Bewertungspraxis bekannten Sachwertverfahren ähnlich ist. Die Befürworter betonen aber mehrfach, dass sich der Kostenwert konzeptionell vom Verkehrswert unterscheidet. Bei der flächenbezogenen Bewertung handelt es sich um ein Bewertungsverfahren, das sich bereits im Ansatz von einer Bewertung mit dem Verkehrswert löst. Ob man sich in Deutschland bei der Bewertung von Grundvermögen mit Ersatzlösungen zufrieden gibt, die international unüblich sind und die den ökonomischen Anforderungen widersprechen, ist eine politische Frage. Schließlich muss jede Reform im Gesetzgebungsverfahren eine Mehrheit finden – zu empfehlen sind derartige Ersatzlösungen allerdings nicht.