

Landtag Rheinland-Pfalz- 18. Wahlperiode

Gesetzentwurf der Fraktion CDU „Gesetz zur Regelung der Landesgrundsteuer“ – Drucksache 18/1482

Stellungnahme für das Anhörverfahren des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags Rheinland-Pfalz am 3. Februar 2022 um 13.00 Uhr per Videokonferenz.

Sachkundiger: Albrecht Glaser, MdB, Assessor Jur., Stadtkämmerer Ffm. a. D.

| | |
|--|-----------|
| I. Einleitung | 2 |
| 1. Geschichte der Grundsteuer | |
| 2. Finanzielle Bedeutung | |
| 3. Verfassungsrechtliche Notwendigkeit einer Grundsteuerreform | |
| II. Rechtsrahmen und dessen Ausgestaltung | 4 |
| 1. Rechtsprechung und Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts | |
| 2. Struktur der Grundsteuer | |
| 3. Grundsteuer-Reformmodell | |
| 4. Gesetzentwurf der Landtagsfraktionen der CDU, Bündnis 90 / Die Grünen und SPD (Drucksache 7/7820) | |
| III. Verfassungsrechtliche Kritikpunkte an der Grundsteuerreform | 10 |
| 1. Belastungsgrund nicht erkennbar geregelt | |
| 2. Grundsteuer wird durch eine „objektive Leistungsfähigkeit“ gerechtfertigt | |
| 3. Verfassungsrechtlicher Vereinfachungsauftrag ist nicht erfüllt | |
| 4. Äquivalenzprinzip bei Abgaben | |
| IV. Allgemeine Kritikpunkte an der Grundsteuerreform | 14 |
| 1. Verwaltungsaufwand sowie Bürokratieaufwand für Bürger und Wirtschaft | |
| 2. Steuererhöhungen aufgrund der aktuellen Reform | |
| 3. Ungerecht, weil Steuerpflichtiger und Steuerträger oft auseinanderfallen | |
| 4. Auswirkungen der Grundsteuerreform auf den bundesstaatlichen Finanzausgleich | |
| 5. Neu eingeführte Grundsteuer C – Altes ist nicht immer gut! | |
| V. Bewertung des Gesetzentwurfs der CDU-Landtagsfraktion | 18 |
| VI. Empfehlungen | 20 |
| 1. Steuerreform - für ein System mit wenigen Steuerarten und verständlicher Systematik | |
| 2. Echte Gemeindesteuerreform auf den Weg bringen | |
| 3. Abschaffung der weiteren Substanzsteuern | |

I. Einleitung

1. Geschichte der Grundsteuer ¹

Die Grundsteuer gehört zu den ältesten Formen der direkten Besteuerung. Schon in der Antike bekannt und von den Römern über die Alpen gebracht, wurde sie auf deutschem Boden zunächst durch kirchliche und grundherrliche Grundzehnten und Grundzinsen ersetzt und vom Hochmittelalter an unter dem Namen „Bede“ von einer Bittsteuer neu zu einer Pflichtsteuer entwickelt. Dank ihrer Anknüpfung an den sichtbarsten und greifbarsten Teil des Vermögensbesitzes, das Grundeigentum, erlangte sie im Zeitalter der Agrarwirtschaft eine beherrschende Stellung in den Steuersystemen der Territorialherrschaften.

Durch die Miquel'sche Steuerreform von 1891/93 wurde die Grundsteuer in Preußen in die Ertragshoheit der Kommunen überführt. Nach dem Ersten Weltkrieg wurde bei der Reichsfinanzreform 1920 den Ländern die Ausschöpfung dieser Steuer direkt zur Pflicht gemacht. Die daraufhin entstehenden unterschiedlichen Landesregelungen wurden erst bei der Realsteuerreform von 1936 durch ein einheitliches Grundsteuergesetz abgelöst, das die Erträge allgemein den Gemeinden zusprach. Nach 1945 sind in verschiedenen Ländern neue Grundsteuervorschriften erlassen worden, die 1951 durch ein bundeseinheitliches Grundsteuergesetz abgelöst wurden. In den Jahren 1961 und 1962 bestand neben der Grundsteuer A und B ein Typ C (Baulandsteuer), der unbebaute, aber baureife Grundstücke stärker belastete, um ein erhöhtes Angebot an Bauland zu bewirken.

2. Finanzielle Bedeutung

Die Grundsteuer A wird auf inländisches land- und forstwirtschaftliches Vermögen erhoben, die Grundsteuer B auf unbebaute, jedoch bebaubare und bebaute Grundstücke, die nicht der Land- und Forstwirtschaft zuzuordnen sind. Da die Grundsteuer nach Artikel 106 Absatz 6 Grundgesetz den Gemeinden zufließt, sind die Gemeinden zwar Ertragshoheitsträger nicht jedoch Träger der Gesetzgebungshoheit dieser Steuer. Die Kommunen sind über das Hebesatzrecht mit einem insoweit autonomen Gestaltungsrecht ausgestattet.

Im Jahr 2020 betragen die Einnahmen aus der Grundsteuer B in Deutschland rund 14,27 Milliarden Euro, die aus der Grundsteuer A rund 0,41 Milliarden Euro. Diese insgesamt 14,68 Milliarden Euro Grundsteuer hatten einen Anteil von fast 14 Prozent an den gesamten Steuereinnahmen der Gemeinden von 107,47 Milliarden Euro im Jahr 2020. Bezogen auf die gesamten Steuereinnahmen in Deutschland von 739,7 Milliarden Euro im Jahr 2020 hat die Grundsteuer einen Anteil von lediglich knapp zwei Prozent. ² Da der corona-bedingte Wirtschaftseinbruch in 2020 mit 60 Milliarden Euro Mindereinnahmen zu Buche schlägt, beträgt die näherliegende Bezugsgröße rd. 800 Milliarden Euro, ergo

¹ Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages vom 05.01.2018: Historische Entwicklung der Grundsteuer – WD 4 – 3000 – 026/18.

² Bundesministerium der Finanzen - Referat I A 5: Ergebnis der Steuerschätzung vom 10. bis 12.05.2021, Tabelle 2.

der Grundsteueranteil daran lediglich 1,81 %. Die Grundsteuer ist die drittgrößte Einnahmequelle der Gemeinden. Bei den Steuern mit kommunalem Hebesatzrecht ist sie die zweitwichtigste Einnahmequelle nach der Gewerbesteuer, jedoch mit einem deutlich abgestuften Aufkommen. Das Gewerbesteueraufkommen betrug bis vor dem Krisenjahr 2020, also in den Jahren 2018 und 2019 rund 55 Milliarden Euro, nach Abzug der Gewerbesteuerumlage immer noch rund 47 Milliarden Euro, welche den Gemeinden verbleiben.

Die durchschnittliche Steuerbelastung in Deutschland aus Grundsteuer B je Einwohner im Jahr 2019 betrug 151 Euro. In Sachsen lag sie mit durchschnittlich 123 Euro auf Platz zwölf aller Bundesländer. Der durchschnittliche Grundsteuer-B-Hebesatz der Kommunen in Sachsen ist zwischen 2010 und 2018 mit +48 Punkten sehr stark angestiegen und liegt mit 498 im Vergleich mit den Flächenländern inzwischen auf Platz 2.

3. Verfassungsrechtliche Notwendigkeit einer Grundsteuerreform

Mit seinem Urteil vom 10.04.2018³ hat das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) die Bemessung der Grundsteuer auf Basis der Einheitswerte von 1964 (alte Bundesländer) und 1935 (neue Bundesländer) für verfassungswidrig erklärt. Es hat entschieden, dass das Aussetzen der im Recht der Einheitsbewertung ursprünglich vorgesehenen periodischen Hauptfeststellung bei der Grundsteuer zwangsläufig in zunehmendem Umfang zu Ungleichbehandlungen durch Wertverzerrungen führe, die jedenfalls seit dem Jahr 2002 weder durch den vermiedenen Aufwand neuer Hauptfeststellungen, noch durch geringe Höhe der individuellen Steuerlast, noch durch Praktikabilitätsabwägungen gerechtfertigt seien. Das BVerfG hatte dem Gesetzgeber eine Frist bis Ende 2019 eingeräumt, eine neue Regelung zu treffen, andernfalls hätten die Kommunen ab 2020 keine Rechtsgrundlage mehr für die Grundsteuererhebung. In jedem Fall müsse die Feststellung der Einheitswerte und der Grundsteuermessbeträge bis zum 31.12.2024 vorliegen.

Bis Ende 2019 wurde deshalb im Bundestag eine Grundsteuerreform beschlossen. Das Gesetzespaket bestand aus einer Grundgesetzänderung und einer Änderung des Grundsteuer- und Bewertungsrechts mit Einführung einer Grundsteuer C zur Mobilisierung der Bebauung unbebauter Grundstücke. Ab 2025 haben die Bundesländer, als Träger der Verwaltungshoheit zur Ermittlung der Besteuerungsgrundlagen, und die Kommunen, als Steuergläubiger, dann die Möglichkeit, auf Basis des reformierten Grundsteuer- und Bewertungsrechts die Grundsteuer weiterhin zu erheben.

³ BVerfG, Urteil v. 10.4.2018 - 1 BvL 11/14, 1 BvL 12/14, 1 BvL 1/15, 1 BvR 639/11, 1 BvR 889/12.

II. Rechtsrahmen und dessen Ausgestaltung

1. Rechtsprechung und Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts

Das BVerfG hat sich mit Vorgaben für den Gesetzgeber zur Neuregelung der Grundsteuer zurückgehalten. Weder präferiert das BVerfG ein konkretes Modell noch schließt es einzelne Modelle per se aus. Die Ausgestaltung der Bewertungsregeln muss jedoch geeignet sein, den Belastungsgrund der Steuer erkennbar zu machen und die Wertrelation der Bemessungsgrundlage der Steuergegenstände zueinander realitätsgerecht abzubilden. Das BVerfG hat in seinem Urteil betont, dass dem Gesetzgeber vielfältige Möglichkeiten zur Schaffung eines verfassungsgemäßen Zustandes zur Verfügung stehen, die von der Reparatur der beanstandeten Regelungen zur Einheitsbewertung bis zur völligen Neugestaltung der Bewertungsvorschriften für eine im Grundgesetz als solcher vorgesehene Grundsteuer (Artikel 106 Absatz 6 GG) reichen.

2. Struktur der Grundsteuer

2.1 Steuergegenstand

Die Grundsteuer ist eine Realsteuer im Sinne von § 3 Absatz 2 Abgabenordnung (auch: Objektsteuer genannt) auf den Grundbesitz:

- Die Grundsteuer A -für Grundstücke im land- und forstwirtschaftlichen Vermögen
- Die Grundsteuer B für alle übrigen bebauten oder unbebauten Grundstücke
- Die Grundsteuer C (wie schon in den 1960-iger Jahren) auf unbebaute, aber baureife Grundstücke

Die Einführung einer Grundsteuer C wurde im Koalitionsvertrag festgelegt:⁴ Den Kommunen sollte damit durch Schaffung der rechtlichen Grundlagen die Möglichkeit eingeräumt werden, die Baulandmobilisierung durch steuerliche Maßnahmen zu verbessern.

2.2 Belastungsgrund der Grundsteuer und ihre systematische Einordnung

Nach der Rechtsprechung des BVerfG hat der Steuergesetzgeber den Belastungsgrund einer Steuer im Gesetz erkennbar zu machen. Da die Grundsteuer ihre Existenz eher ihrer langen Geschichte verdankt als einer modernen steuertheoretischen Begründung, ist ihr Belastungsgrund und der Steuergegenstand seit Jahrzehnten in der Wissenschaft streitig. So wird sie teilweise als „Besitzsteuer“ beschrieben, deren Belastungsgrund auf das Äquivalenzprinzip abhebt, also auf den Ausgleich der kommunalen Aufwendungen für die Infrastruktur. Eine solche Rechtfertigung passt jedoch eigentlich nicht zum Steuerbegriff, sondern gehört vielmehr der Welt der Beiträge und Gebühren an. Deshalb wird sie zuweilen auch als Sollertragssteuer definiert, die in typisierender Betrachtung an das Steuerobjekt eine Ertrags expectation (sog. Sollertrag) knüpft.⁵ Kirchhof bemerkt daher zu Recht, dass bei diesem Verständnis der Grundsteuer der Grundbesitz mit seinen Erträgen unzulässigerweise zweimal belastet würde, nämlich sowohl durch die Einkommensteuer und

⁴ Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 19. Legislaturperiode; S. 109.

⁵ Für alles Seer in Tipke/Lang, Steuerrecht § 13.

eben zusätzlich durch eine Grundsteuer.⁶ Deshalb kommt eine Grundsteuer in seinem Reformgesetzbuch auch nicht mehr vor.⁷ Der Bundesfinanzhof schließlich versteht die Grundsteuer als „Objektsteuer“ und hält sie für verfassungsgemäß.⁸ Dabei bleibt der Begriff der Objektsteuer kryptisch, zumindest findet er sich nirgendwo in steuersystematischen Gliederungsschemen.⁹

2.3 Steuerschuldner

Die Grundsteuer wird von demjenigen geschuldet, dem der Steuergegenstand zuzurechnen ist. Steuerschuldner ist daher typischerweise der Eigentümer. Bei vermietetem Grundbesitz besteht die im Steuerrecht unübliche Besonderheit, dass über die Betriebskostenregelung des BGB (§ 556 ff. unter Einbezug der Betriebskosten VO) die Steuerträgerschaft, also die wirtschaftliche Lastentragung der Steuer, auf den Mieter weiter gewälzt werden kann. Dies ist in der Lebenswirklichkeit auch die Normalität. Es kann davon ausgegangen werden, dass in über 90 % der Steuerfälle, die sich auf Vermietungssachverhalte beziehen, die Steuerträgerschaft auch tatsächlich an die Mieter weiter gereicht wird.

3. Grundsteuer-Reformmodell

3.1 Bundesmodell

Beim Bundesmodell bleibt die grundsätzliche Struktur der bisherigen Grundsteuer erhalten. Es handelt sich dabei um einen Versuch der Revitalisierung der Grundsteuer, der ausschließlich darum bemüht ist, die bewertungsrechtlich begründete Verfassungswidrigkeit des bisherigen Rechts zu beseitigen. Das bedeutet, dass die Grundsteuer weiterhin in einem dreistufigen Verfahren berechnet wird:

- Bewertung der Grundstücke;
- Multiplikation der Grundstückswerte mit einer Steuermesszahl;
- Hebesatzanwendung der Kommune.

Das erfordert eine Neubewertung sämtlicher Immobilien und deren periodische Bewertungsfortschreibung. Ein Vorgang, der sich auf jeweils ca. 36 Millionen¹⁰ einzelne Steuergegenstände bezieht. Nach diesem wertabhängigen Modell wird bei einem unbebauten Grundstück der Wert zugrunde gelegt, der durch die bauplanungsrechtlich etablierten Gutachterausschüsse ermittelt wird. Bei bebauten Grundstücken wird bei der zusätzlichen Bewertung der Gebäude auf das traditionelle Ertragswertverfahren zurückgegriffen. Um das Verfahren zu vereinfachen, wird für Ein- und Zweifamilienhäuser, Mietgrundstücke und Wohnungseigentum ein vorgegebener durchschnittlicher Sollertrag in Form einer Nettokaltmiete je Quadratmeter in Abhängigkeit der Lage des Grundstücks angenommen. Die erste Hauptfeststellung erfolgt per 01.01.2022, bisherige Einheitswerte bleiben bis

⁶ Kirchhof, Bundessteuergesetzbuch § 2 RN 34.

⁷ Kirchhof Bundessteuergesetzbuch 2011.

⁸ BFH-Urteil vom 19.07.2006 II R 81/05.

⁹ Siehe etwa Tipke/Kruse § 5 S. 49 ff., 3. Auflage.

¹⁰ Bundestagsdrucksache 19/9538 vom 17.04.2019.

zum 31.12.2024 erhalten (parallele Geltung des alten und neuen Bewertungsrechts). Weitere Hauptfeststellungen erfolgen alle sieben Jahre.

3.2 Länderöffnungsklausel

Angesichts der bekannten Tatsache, dass im Bundesmaßstab und in der Differenzierung zwischen ländlichem und großstädtischem Raum bereits seit langem große Wertdifferenzen existieren, die zudem in jüngeren Jahren wegen der EZB-Zinspolitik und der Flucht in Vermögenswerte enorm zugenommen haben, wurde der Koalition offenbar erst sehr spät im Gesetzgebungsverfahren klar, dass eine solche wertabhängige „Substanzsteuer“ dieses Dilemma noch vergrößern würde. Denn natürlich haben Boden- und Gebäudewerte - neben regionalen und lokalen Marktgegebenheiten - einen großen Einfluss auf die Miethöhe. Bei einer einheitlichen Steuermesszahl, die aus dem Prinzip gleichmäßiger steuerlicher Belastung innerhalb derselben Steuerart heraus auch nicht differenziert werden kann, entstehen sonach dort überproportionale Mieterhöhungseffekte, wo die Mieten ohnehin schon am höchsten sind.

Diese mietpolitische Frage stellt zwar keine steuersystematische und fiskalpolitische Problematik dar, sollte jedoch bei einer solchen Legislation nicht außer Betracht bleiben, sofern gesetzgeberisches Handeln stets als ein systematischer gesamtpolitischer Vorgang begriffen wird. Folgerichtig ergab sich daher im Gesetzgebungsverfahren eine Diskussion darüber, ob die geschilderten wirtschaftlichen Folgen nicht dadurch abgemildert werden könnten, dass die Gebietskörperschaften der Ballungsräume sich politisch dazu verpflichten würden, durch eine kompensatorische Hebesatzfestsetzung die unerwünschten wirtschaftlichen Folgen abzumildern oder zu neutralisieren. Solche Erklärungen sind danach auch partiell abgegeben worden. Klar ist jedoch, dass politische Absichtserklärungen eine Lösung systemischer Probleme nicht wirklich ersetzen können.

Spezifisch steuerpolitisch wurde daher von verfassungsrechtlich orientierten Experten die bereits angedeutete Frage der steuertheoretischen Begründung einer Grundsteuer diskutiert. Da sich die Begriffe „Objektsteuer“, „Realsteuer“ und „Sollertragssteuer“ nicht wirklich in eine konzise Steuersystematik einfügen lassen, mussten auch die Rechtspositivisten einräumen, dass die Grundsteuer von einer partiellen Vermögensteuer nicht zu differenzieren sei. Das selbstgenutzte Wohneigentum, die brach liegende Wiese im Außenbereich, das aufgelassene frühere Gewerbegrundstück erbringen weder real noch virtuell einen wirtschaftlichen Ertrag. Wenn das millionenfach so ist, dann ist klar, dass die Grundsteuer in Wahrheit eine Vermögensteuer darstellt, die bekanntlich durch das BVerfG in ihrer Erhebung seit Mitte der 90er Jahre ausgesetzt worden ist, und die natürlich schon gar nicht, begrenzt auf eine spezielle Vermögensart, verfassungsrechtlich zulässig erhoben werden könnte. Dass es steuersystematisch zwischen einer Vermögensteuer und der Einkommensteuer, die bekanntlich alle Vermögenserträge ertragsteuerlich erfasst, eine wirklich plausibel begründete Besteuerungslücke gäbe, konnte nicht überzeugend dargestellt werden.

Ähnlich substanzielle Bedenken ergeben sich aus der bereits angedeuteten Problematik des Erhebungsaufwandes einer Grundsteuer im Verhältnis zu ihrem Aufkommen. Neben

dem Grundsatz der Leistungsfähigkeit, der im Ertragsteuerrecht eine Art Maxime der Steuertheorie darstellt, gilt auch der Grundsatz, dass Steuerquellen möglichst ergiebig sein sollen und dass bei großer Erhebungsökonomie. Die nunmehr wieder aufgewärmte periodisch zu wiederholende Einheitswertfeststellung für ca. 36 Millionen Steuerobjekte zur Erzielung eines kleinen zweistelligen Milliardenetrags an Steueraufkommen (s. o.) ist geradezu eine Inkarnation von Reformunwilligkeit oder Reformunfähigkeit. Was wir von jedem EU-Land erwarten etwa bei der Vergabe von ESM-Krediten – „strenge Auflagen“ in der Sprache des EU-Rechts – verweigern wir zur eigenen Fortentwicklung unseres bürokratisch überbordenden Staates. Alle Diskussionen in diese Richtung wurden leider im Keime erstickt, woraus man auch schließen konnte, dass jedwede Form kreativer Politik von der amtierenden Regierung gar nicht erst in Betracht gezogen wird.

Dennoch bleibt zu vermelden, dass alle diese Ungereimtheiten und systematischen Mängel, die auch verfassungsrechtliche Streitverfahren bezüglich der Bundeslösung zur Wiederbelebung der alten Grundsteuer geradezu provozieren, gegen Ende des parlamentarischen Beratungsprozesses dazu geführt haben, dass einige Bundesländer als einzigen Ausweg zur Rettung des Projekts und vor dem Hintergrund der Gefahr des endgültigen Ausfalls der Grundsteuer die Lösung in einer Subsidiaritätsklausel gesehen haben, die den Ländern zumindest die Möglichkeit eröffnet, eigene Lösungsmöglichkeiten für ihr Hoheitsgebiet zu schaffen. Dies bleibt - aus systematischer Sicht - eine Notlösung und hoffentlich eine Übergangslösung, die den Weg dafür freimacht, eine echte Reform der Gemeindefinanzverfassung durchzuführen als Einstieg in eine große nationale Steuerreform. Speziell diese zuletzt angestellten Erwägungen sollten die Parlamente, sofern sie die politische Kraft dazu besitzen, ermutigen, fiskalisch getriebene Bemühungen auf welche Weise auch immer Steuereinnahmen zu erzielen, selbst wenn verfassungsrechtlich vorgegebene rationale steuertheoretische Begründungen nicht vorliegen, zu vereiteln.

Die auf die beschriebene Weise entstandene Länderöffnungsklausel ermöglicht den Ländern nunmehr Sonderwege bei der Grundsteuer. Ihrer Natur nach stellt die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes (Artikel 105 Absatz 2 Satz 1 GG) und die Abweichungsbefugnis der Länder (Artikel 72 Absatz 3 Satz 1 Nummer 7 GG) für das Gebiet der Grundsteuer jeweils eine fortdauernde Vollkompetenz dar.

Anstelle des wertabhängigen Modells können sich die Bundesländer auch dafür entscheiden, die Grundsteuer nach einem wertunabhängigen Modell zu berechnen, das sich im Grundsatz lediglich an der Fläche orientiert. Entstehen in den Ländern aufgrund ihrer Entscheidung Steuermindereinnahmen, dürfen sie allerdings nicht im Länderfinanzausgleich berücksichtigt werden. Eine Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich (FAG) stellt auch sicher, dass die Länder nicht durch eine „Schattenrechnung“ mit zusätzlichen Kosten belastet werden dürfen.

3.3 Situation in den Bundesländern

Die Umsetzung von abweichendem Länderrecht obliegt dem jeweiligen Land in eigener Zuständigkeit. Neun Bundesländer übernehmen das Bundesmodell und ein Bundesland übernimmt dies leicht modifiziert. Sechs Bundesländer gehen im Besonderen beim Grundvermögen eigene Wege.¹¹

| | | |
|-----|------------------------|--|
| 1. | Baden-Württemberg | Bodenwertmodell (modifizierte Bodenwertsteuer aus dem Produkt von Grundstücksfläche und Bodenrichtwert) für das Grundvermögen; Verzicht auf eine Grundsteuer C |
| 2. | Bayern | Flächenmodell für das Grundvermögen (Grundsteuerausgangsbetrag als Produkt aus Fläche und jeweiliger Äquivalenzzahl) |
| 3. | Berlin | Bundesmodell |
| 4. | Brandenburg | Bundesmodell |
| 5. | Bremen | Bundesmodell |
| 6. | Hamburg | Wohnlagenmodell beim Grundvermögen. Berechnung auf Grundlage des bayerischen Modells und Modifikation mittels Wohnlagenfaktors |
| 7. | Hessen | Flächen-Faktor-Modell beim Grundvermögen, wobei über einen Faktor die Ausgangsbasis Fläche durch einen lagebezogenen Faktor gemindert oder erhöht wird |
| 8. | Mecklenburg-Vorpommern | Bundesmodell |
| 9. | Niedersachsen | Flächen-Lage-Modell beim Grundvermögen; Berechnung auf Grundlage des bayerischen Modells und Modifikation um einen Lagefaktor |
| 10. | Nordrhein-Westfalen | Bundesmodell |
| 11. | Rheinland-Pfalz | Bundesmodell |
| 12. | Saarland | Bundesmodell – leicht modifiziert beim Grundvermögen durch Abweichungen bei der Höhe der Messzahlen |
| 13. | Sachsen ¹² | Nutzungsartenmodell mit Differenzierung zwischen den Nutzungsarten „wohnen“, „Gewerbe“ und „unbebaut“ |

¹¹ Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen an die Vorsitzende des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages vom 04.03.2021 – IV C 7 – S 3001/19/10003 :008, Anlage 1.

¹² <https://www.mdr.de/nachrichten/sachsen/landtag-grundsteuer-100.html>.

| | | |
|-----|--------------------|--------------|
| 14. | Sachsen-Anhalt | Bundesmodell |
| 15. | Schleswig-Holstein | Bundesmodell |
| 16. | Thüringen | Bundesmodell |

4. Gesetzentwurf der Landtagsfraktionen der CDU, Bündnis 90 / Die Grünen und SPD vom 1. Oktober 2021

Die Staatsregierung in Sachsen hat ihrerseits am 2. Oktober 2020 den Entwurf für ein Sächsisches Gesetz zur Umsetzung der Grundsteuerreform (Drucksache 7/4095) vorgelegt. Dieser Gesetzentwurf wurde bereits am 13. November 2020 im Haushalts- und Finanzausschuss einer Anhörung unterzogen.

Derzeit läuft eine weitere Anhörung zum Gesetzentwurf der Landtagsfraktionen CDU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und SPD zum „Gesetz zur Bestätigung des Grundsteuermesszahlungsgesetzes und zur redaktionellen Anpassung des Gesetzes zur Finanzierung des Ausbildungsverkehrs im Öffentlichen Personennahverkehr“ – Drucksache 7/7820. Dieser Gesetzentwurf soll das „Sächsische Gesetz über die Festsetzung der Steuermesszahlen bei der Grundsteuer“ (SächsGrStMG) ändern, das das Grundsteuergesetz des Bundes, welches zuletzt durch das „Gesetz zur erleichterten Umsetzung der Reform der Grundsteuer und Änderung weiterer steuerrechtlicher Vorschriften“ (Grundsteuerreform-Umsetzungsgesetz - GrStRefUG) vom 16. Juli 2021 geändert wurde, für die in Sachsen belegene Grundstücke ändern soll.

Letztlich soll im Freistaat Sachsen ab 2025 grundsätzlich das Grundsteuermodell des Bundes, wie es im Grundsteuer-Reformgesetz bzw. im Grundsteuerreform-Umsetzungsgesetz geregelt wurde, gelten. Es wird hierbei die Abweichungsbefugnis des Art. 105 Abs. 2 i.V. m. Art. 72 Abs. 3 Nr. 7, Art. 125 b Abs. 3 GG für eine geänderte Bestimmung der Steuermesszahl für bebaute und unbebaute Grundstücke genutzt. Demnach beträgt die Steuermesszahl für unbebaute Grundstücke 0,36 Promille, für bebaute Grundstücke 0,36 Promille für Wohngrundstücke und 0,72 Promille für Nichtwohngrundstücke statt der regulären Steuermesszahl von 0,31 Promille für Wohngrundstücke und 0,34 Promille für alle anderen Grundstücke.

Für die Land- und Forstwirtschaft (Grundsteuer A) folgt Sachsen – wie alle anderen Bundesländer im Grundsatz auch – dem Bundesmodell. Bei der Regelung zur Grundsteuer C für baureife Grundstücke sind ebenfalls keine Änderungen vorgesehen.

III. Verfassungsrechtliche Kritikpunkte an der Grundsteuerreform

1. Belastungsgrund nicht erkennbar geregelt

Das Bundesverfassungsgericht betont, dass ein neues Grundsteuergesetz die steuerlichen Belastungsgründe bestimmen muss. Aus diesen ist die Bewertung und damit die Steuerlast folgerichtig, realitäts- und gleichheitsgerecht zu entwickeln. „Die Bemessungsgrundlage muss, um die gleichmäßige Belastung der Steuerpflichtigen zu gewährleisten, so gewählt und ihre Erfassung so ausgestaltet sein, dass sie den mit der Steuer verfolgten Belastungsgrund in der Relation der Wirtschaftsgüter zueinander realitätsgerecht abbildet.“ Das Gesetz muss „das für den steuerlichen Belastungsgrund als maßgeblich erachtete Bemessungsziel erkennen lassen.“¹³

Der Gesetzgeber muss den Belastungsgrund der Grundsteuer also im Gesetz erkennbar regeln und aus diesem die Steuer bemessen. Dieser Logik folgend muss sich die Grundsteuer von Verfassungswegen von anderen Steuern, insbesondere von der Vermögensteuer rechtserheblich unterscheiden. Diesen Verfassungsauftrag erfüllt das vorgelegte Gesetz nicht. Der Belastungsgrund der Grundsteuer wird nicht in hinreichender Klarheit bestimmt. Die Verweise in der Begründung des Gesetzentwurfs auf den „Charakter einer Sollertragsteuer“ und das „Innehaben von Vermögen“ genügen gerade nicht. Wie bereits unter II. 2.2 erläutert, kann z. B. der Eigennutzung von Wohnungen und Häusern kein „Sollertrag“ zugeordnet werden. Da es sich hierbei auch nicht um einen atypischen Fall handelt, kann man auch nicht mit der Figur einer typisierenden Betrachtung arbeiten, bei der wesensgemäß nicht alle Fälle wirklichkeitsgenau erfasst werden. Der Hinweis auf das „Innehaben von Vermögen“ ist geradezu verräterisch. Eine solche Formulierung, die offensichtlich abgekoppelt ist vom Prinzip einer konkreten Ertragswahrscheinlichkeit, wurde schon immer und wird auch in der aktuellen Diskussion über die Vermögensteuer benutzt. Diese Beschreibungen grenzen daher die Grundsteuer nicht in der erforderlichen Weise von der Vermögensteuer ab. Allein als Sollertragsteuer kann die Grundsteuer ohnehin nicht verfassungskonform begründet und bemessen werden. Den vom Bundesverfassungsgericht ausdrücklich hervorgehobenen verfassungsrechtlichen Auftrag, den spezifischen Belastungsgrund der Grundsteuer im Gesetz erkennbar zu regeln und aus diesem die Steuer zu bemessen, erfüllt das vorliegende Grundsteuergesetz nicht. Das Grundgesetz wird so verletzt.¹⁴

10

¹³ BVerfG, 10.04.2018 – 1 BvL 11/14 u.a., BVerfGE 148, 147 (185, Rz. 97) – Grundsteuer; BVerfG, 04.02.2009 – 1 BvL 8/05, BVerfGE 123, 1 (20)

¹⁴ Stellungnahme von Prof. Dr. Gregor Kirchhof vom 09.09.2019 zu den öffentlichen Anhörungen des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages am 11.09.2021 zu den Gesetzentwürfen zur Änderung des Grundgesetzes und zur Reform der Grundsteuer.

2. Grundsteuer soll wird durch eine objektive Leistungsfähigkeit gerechtfertigt werden

Zu den Steuern auf den Vermögensbestand gehört die Grundsteuer.¹⁵ Diese Anknüpfung an das Objekt kann zur Folge haben, dass die Steuer nicht aus Vermögenserträgen entrichtet werden kann. In diesem Fall schöpft die Steuerlast Vermögenssubstanz ab.¹⁶

Mit einer gleichmäßigen Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit ist die Belastung bestimmter Vermögensarten unvereinbar: Aus dem Grundbesitz lässt sich eine besondere Leistungsfähigkeit nicht ableiten, die eine Zusatzsteuer zur Einkommensteuer rechtfertigen würde. Die Grundsteuer wird als Objektsteuer ohne Ansehung der Person erhoben, gleichgültig, ob ein Milliardär in einer Villa wohnt, die er mit Handgeld erworben hat, oder ob sich eine Familie ein Eigenheim durch Kredit finanziert.

Bis auf die Grundsteuer verzichtet der deutsche Fiskus derzeit auf eine laufende Besteuerung des Vermögens. Gleichwohl bestehen in bestimmten politischen Kreisen Intentionen zur Revitalisierung einer allgemeinen Vermögensbesteuerung. Herkömmlicherweise wird die Sonderbelastung des Vermögens soll-ertragsteuerlich gerechtfertigt. Hiergegen ist einzuwenden:¹⁷

- Gleichmäßige Lastenausteilung kann nicht an der Ertragsfähigkeit des Vermögens, nicht an typisiert unterstellten Soll-Erträgen, sondern nur an den Ist-Erträgen ansetzen. Vermögen erzeugt nicht automatisch Erträge. Das Leistungsfähigkeitsprinzip verfolgt auch keinen interventionistischen Zweck, die Steuerpflichtigen zu bestmöglicher Ressourcennutzung anzuhalten. Ein solcher ist mit einer freiheitlichen Grundordnung privatnützigen Wirtschaftens unvereinbar.
- Im Weiteren negiert die Besteuerung von Vermögen die laufende Geldentwertung (Inflation). Dies hängt damit zusammen, dass die Besteuerung aus währungspolitischen und praktischen Gründen vom Nominalwertprinzip nicht abweichen kann. Das Leistungsfähigkeitsprinzip ist aber ein Realwertprinzip, daher ist an Realvermögen und Realgewinne (Realgewinne, Realzins usw.) anzuknüpfen. Die zur Rechtfertigung einer Vermögensbesteuerung unterstellten „Soll-Erträge“ kompensieren vielfach lediglich die Geldentwertung. Sie zusätzlich zur Einkommensbesteuerung einer Vermögensbesteuerung zu unterwerfen, verschärft den Eingriff in die Vermögenssubstanz.

Die eigentliche Problematik der Grundsteuer bleibt auch bei näherer Betrachtung der unterschiedlichen Bewertungsmodelle bestehen: Sie ist eine Steuer, die ungeachtet der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit erhoben wird und damit den Grundsätzen der Gerechtigkeit widerspricht. Ihre finanzielle Belastung trifft jeden Bürger in gleichem Maße, ob mit hohem oder mit niedrigem oder gar keinem Einkommen. Selbst das Prinzip der verfassungsrechtlich gesicherten Steuerfreiheit des Existenzminimums ist hierbei verletzt. Hinzu kommt, dass die bisherige Grundsteuer Eigentümer und Mieter von Wohneigentum in gleicher Weise belastet. Im Falle der Eigennutzung einer Immobilie ist der Eigentümer Steuerschuldner und Steuerträger. Im Falle der Vermietung bleibt der Eigentümer zwar

¹⁵ Tipke / Lang: Steuerrecht, 23. Auflage; Rn. 62 zu § 3.

¹⁶ Tipke / Lang: Steuerrecht, 23. Auflage; Rn. 22 zu § 7.

¹⁷ Tipke / Lang: Steuerrecht, 23. Auflage; Rn. 62 und 63 zu § 3.

Steuerschuldner, der Mieter wird jedoch Steuerträger, weil die seine Wohnung betreffende Grundsteuer zu den gesetzlichen Betriebskosten gehört und daher nach geltendem Mietrecht auf den Mieter umlagefähig ist. Typischerweise wird von diesem Umlagerecht Gebrauch gemacht. Die systemische Gerechtigkeitslücke besteht also darin, dass eine identische Steuerlast für Personengruppen besteht, deren finanzielle Leistungsfähigkeit völlig unterschiedlich ist. Das Prinzip der individuellen Leistungsfähigkeit ist ein verfassungsrechtlich basiertes Grundprinzip, das für alle Steuerarten Gültigkeit besitzt. „Weder aus dem gewerblichen Vermögen noch aus dem Grundbesitz lässt sich eine besondere Leistungsfähigkeit ableiten, die eine Zusatzsteuer zur Einkommensteuer rechtfertigen würde“¹⁸.

Die Grundsteuer lässt sich historisch erklären. Ursprünglich und für lange Zeit resultierte der ökonomische Wert eines Grundstücks aus dem landwirtschaftlichen Ertrag dieses Grundstücks. Später dann wurden auch bebaute Grundstücke besteuert – wiederum gemäß ihrem ökonomischen Wert, z. B. dem Mietwert. Somit wurde die Grundsteuer also lange Zeit mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip gerechtfertigt. Je leistungsfähiger – im Sinne hoher (unterstellter) Erträge aus Boden- bzw. Immobiliennutzung – Bürger und Unternehmer erschienen, desto höher sollte ihr Grundsteuerbeitrag zum Gemeinwesen sein. An diesem Leistungsfähigkeitsprinzip weiterhin festzuhalten, ist überholt, auch wenn es immer wieder gefordert wird. Denn längst wird das Einkommen hierzulande sehr viel umfassender und progressiver besteuert, als in den Anfängen der Grundsteuererhebung. Für den preußischen Staat beispielsweise war lange Zeit die Grundsteuer die zentrale Steuerquelle, da Grundeigentum von der Steuerverwaltung viel leichter zu beobachten und zu besteuern war als Einkommen aus Arbeit. Heute hat diese Aufgabe die Einkommensteuer übernommen. In welchem Maße das Leistungsfähigkeitsprinzip über die Einkommenssteuer politisch operationalisiert wird, zeigt der geltende Steuertarif. Er ist stark progressiv ausgestaltet. Dadurch finanzieren die einkommensstärksten zehn Prozent der Steuerzahler rund 55 Prozent des Einkommensteueraufkommens.¹⁹

12

3. Verfassungsrechtlicher Vereinfachungsauftrag ist nicht erfüllt

Das Bundesverfassungsgericht hat im April 2018 den Gesetzgeber beauftragt, eine neue Bewertung bis Ende 2024 umzusetzen, die dem Verfassungsprinzip der gleichmäßigen Bewertung entspricht. Der Bund erließ daraufhin Ende 2019 ein neues Grundsteuergesetz, das die Bewertung von Immobilien an Boden- und Gebäudewerten orientiert. Auf Druck der Bundesländer eine Ausstiegsklausel im Gesetz verankert, die abweichende Modelle zulässt. In der Zwischenzeit ist erkennbar, dass fast die Hälfte der Bundesländer im Bereich des Grundvermögens eigenständige Grundsteuermodelle landesgesetzlich einführen werden. Das verfassungsrechtliche Anliegen eines einfachen und gerechten Gesetzes mit einer gleichmäßigen Besteuerung wird durch diese kleinstaatliche Zersplitterung nicht erfüllt.

¹⁸ Tipke/Lang, Steuerrecht, 23. Auflage, § 3 Rn. 62.

¹⁹ Deutsches Steuerzahlerinstitut des Bundes der Steuerzahler e. V. kompakt; Argumente für eine Einfach-Grundsteuer vom 24.03.2018.

4. Äquivalenzprinzip bei Abgaben

Vielfach wird hinsichtlich des Belastungsgrunds bei der Grundsteuer mit dem sogenannten Äquivalenzprinzip argumentiert (siehe II. 4.). Dies geht fehl, denn es kommt nur bei bestimmten Abgaben zur Anwendung:

4.1 Äquivalenzprinzip bei Steuern

Nach dem juristischen Steuerbegriff sind Steuern Geldleistungen ohne staatliche Gegenleistung (§ 3 Absatz 1 AO). Damit ist einer konkretisierbaren „Äquivalenz“ von Steuer und staatlicher Gegenleistung von vornherein der Boden entzogen. Steuern sind ungeeignet, die Kosten staatlich bereitgestellter Leistungen abzubilden, sondern können allenfalls den hieraus gezogenen Nutzen reflektieren. Die Grundsteuer steht nach der verfassungsrechtlichen Zuweisung gemäß Artikel 106 Absatz 6 Satz 1 GG den Gemeinden zu und dient der Finanzierung des allgemeinen kommunalen Finanzbedarfs.

Die bereits seit Jahrzehnten im Schrifttum geführte Diskussion um die Systemfrage einer gerechten Belastungsentscheidung beantworten viele mit dem Äquivalenzprinzip - unter Missachtung des Gesamtdeckungsprinzips. Nach diesem Haushaltsgrundsatz dienen sämtliche Einnahmen eines öffentlichen Haushalts zur Deckung sämtlicher Ausgaben, sie sind also nicht zweckgebunden. D. h. sämtliche Einnahmen sind als Deckungsmittel für den gesamten Ausgabenbedarf bereitzuhalten bzw. keine Ausgabenleistung darf von dem tatsächlichen Aufkommen irgendeiner Steuer abhängig gemacht werden (§ 7 Haushaltsgrundsatzgesetz). Ausnahmen bedürfen ausdrücklicher Bestimmung in den einzelnen Steuergesetzen. Dies ist bei der Grundsteuer nicht gegeben.

4.2 Äquivalenzprinzip bei Gebühren und Beiträgen ²⁰

Ebenso wie die Steuer ist die öffentlich-rechtliche Gebühr eine Abgabe zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs. Von der Steuer unterscheidet sich die Gebühr durch die Verknüpfung mit einer individuell zurechenbaren Gegenleistung des öffentlich-rechtlichen Gemeinwesens. Das systemtragende Gebührenprinzip ist das Äquivalenzprinzip; es erlaubt die Bemessung der Gebühr nach den Prinzipien der Kostendeckung (Gebühr überwälzt die äquivalenten Kosten) und des Vorteilsausgleichs (Gebühr schöpft den äquivalenten Vorteil ab). Beiträge sind hoheitlich zur Finanzbedarfsdeckung auferlegte Aufwendungsersatzleistungen. Der Aufwendungsersatz wird erhoben, weil (kausale Verknüpfung) eine konkrete Gegenleistung, ein konkreter wirtschaftlicher Vorteil, in Anspruch genommen werden kann, die Möglichkeit hierzu geboten wird. Systemfremd ist es, Vorzugslasten (Gebühren und Beiträge) nach dem Prinzip der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu bemessen.

²⁰ Tipke / Lang: Steuerrecht, 23. Auflage; Rn. 20 und 23 zu § 2.

IV. Allgemeine Kritikpunkte an der Grundsteuerreform

1. Verwaltungsaufwand sowie Bürokratieaufwand für Bürger und Wirtschaft

Für die Umsetzung der Reform der Grundsteuer müssen rund 30,9 Millionen wirtschaftliche Einheiten des Grundvermögens neu bewertet werden. Hinzu kommen 4,4 Millionen wirtschaftliche Einheiten im Bereich Land- und Forstwirtschaft sowie rund eine Million Fälle, in denen aufgrund der Anwendung der Ersatzbemessungsgrundlage kein Einheitswert vorliegt. In Sachsen sind 2,5 Millionen wirtschaftliche Einheiten des Grundvermögens betroffen.

Die Neuregelung wird mit einem erheblichen Erfüllungsaufwand für Bürger, Wirtschaft und Verwaltung verbunden sein. Die Neubewertung der rund 36 Millionen Grundstücke und Gebäude wird nach den Annahmen des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) zu Gesamtpersonalkosten von 462 Millionen Euro führen für die Finanzämter. Weitere 76 Millionen Euro sollen für Intendantkosten (Sachgebietsleitungen, Geschäftsstelle, IT-Stelle, Postverteilung usw.) hinzukommen. Höhepunkt soll das Jahr 2023 mit 3 045 zusätzlichen Arbeitskräften sein. Bei Verabschiedung des Gesetzes konnte das BMF nach eigenen Angaben nicht abschätzen, ob der zusätzliche Personalaufwand dauerhaft oder zeitlich befristet sein wird.

Die Kosten für die IT-Umsetzung im Bereich KONSENS (Koordinierte neue Software-Entwicklung der Steuerverwaltung) belaufen sich bis 2022 auf ca. 44 Millionen Euro. Voraussetzung für diese Annahmen ist, dass die Durchführung des Gesamtverfahrens weitgehend vollmaschinell erfolgt.^{21 22} Schließlich muss davon ausgegangen werden, dass sowohl die Finanzverwaltung als auch die Finanzgerichte mit der Umsetzung und den anschließenden gerichtlichen Auseinandersetzungen überlastet sind, so dass dadurch erhebliche Zusatzkosten entstehen. Die Steuergerechtigkeit im Einzelfall kann dabei nicht mehr gewährleistet werden.

Hinzu kommt der Erfüllungsaufwand für die Bürger und die Wirtschaft. Der Erfüllungsaufwand für die Bürger wird nach den Annahmen des BMF in der Zeit der Umstellung der Grundsteuer „rund 1.339.600 Stunden“ betragen. Für die Wirtschaft ergibt sich danach ein Erfüllungsaufwand von rund 45,5 Millionen Euro. Bei wiederkehrenden Hauptfeststellungen im Fall von wertabhängigen Modellen ist ein jedes Mal ein erheblicher Verwaltungsaufwand sowie Bürokratieaufwand vonnöten, um für Millionen von Grundstücken die Werte zu ermitteln. Dies kann zu einem Umsetzungschaos führen.

²¹ <https://www.tagesspiegel.de/wirtschaft/immobilien/grundsteuer-reform-kostet-mehr-als-530-millionen-neuro/24503484.html>; abgerufen am 04.07.2021.

²² Bundestagsdrucksache 19/13453 vom 23.09.2019.

2. Steuererhöhungen aufgrund der aktuellen Reform

Bei der Neuregelung verfügt der Gesetzgeber über einen weiten, vom Bundesverfassungsgericht nur begrenzt überprüfbaren Spielraum zur Bestimmung des Steuergegenstandes und des Steuersatzes.²³ Damit liegt auch die Gesamthöhe des mit der Steuer zu erzielenden Aufkommens in der Hand des Gesetzgebers. Auch bei der künftigen Struktur kann das Steueraufkommen über die Hebesätze durch die Gemeinden bestimmt werden.

Die wertabhängigen Verfahren führen zu enormen Unterschieden in der Bewertung gegenüber dem alten Verfahren. Den Gemeinden steht es hingegen frei, die Hebesätze gegebenenfalls zwecks Herstellung einer Aufkommensneutralität zu senken oder aber die Grundsteuer erheblich zu erhöhen.²⁴ Bundesfinanzminister Scholz betont stets, dass die Reform zwar Veränderungen bringen werde, das Aufkommen durch die Grundsteuer unter dem Strich aber nicht steigen solle. Dass dies nicht geschieht haben am Ende aber die 11.000 Gemeinden in Deutschland in der Hand, die Einfluss auf die Höhe der Steuer haben. Es bleibt den nach dem Grundgesetz hebesatzberechtigten Gemeinden (Artikel 106 Absatz 6 Satz 2) vorbehalten, die Steuerhöhe und damit den Umfang des Steueraufkommens zu regeln. Scholz ist zuversichtlich, dass die Kommunen einen Anstieg verhindern würden. Der Eigentümerverband hat mehr als 1.600 Bürgermeister in Kommunen mit über 10.000 Einwohnern angeschrieben und gefragt, ob sie den so genannten Hebesatz der Grundsteuer nach einer Reform so anpassen werden, dass das Grundsteueraufkommen innerhalb der Gemeinde in etwa gleichbleibt. Aus nur 22 Prozent der bislang vorliegenden 619 Antworten geht hervor, dass die Kommunen eine solche Anpassung vornehmen und damit die Aufkommensneutralität sichern wollen. 63 Prozent der Antwortenden (ein Viertel aller Befragten) wissen hingegen nicht, wie sie im Falle einer Reform reagieren werden. „Das ist ein deutlicher Beleg für die Verunsicherung der Kommunen“, sagte Kai Warnecke, Präsident von Haus & Grund Deutschland.²⁵

Noch ernster ist die Situation beim Bundesmodell. Die Grundsteuerreform des Bundes sieht vor, die Grundsteuer nach dem Grundstückswert zu bemessen. Bei steigenden Grundstückspreisen ergeben sich dabei ohne Zutun des Gesetzgebers oder der Gemeinde regelmäßige Steuererhöhungen. Da der Wert eines Grundstücks in der Regel steigt, wird bei einer wertorientierten Grundsteuer mit den Jahren auch die Grundsteuer steigen. Insbesondere in großstädtischen Ballungsräumen, wo die Mieten ohnehin hoch sind, ist zu erwarten, dass das Bundesmodell zu weiteren Steigerungen der Wohnkosten führen wird. Treffen wird dies jeden Bürger in gleichem Maße, ob mit hohem oder mit niedrigem oder gar keinem Einkommen.

3. Ungerecht, weil Steuerpflichtiger und Steuerträger oft auseinanderfallen

²³ vgl. BVerfGE 138, 136 <181 Rn. 123, 131>; 139, 285 <309 f. Rn. 72> jeweils m.w.N.

²⁴ Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages; Ausarbeitung zu Einzelfragen der Grundsteuer; WD 3 – 3000 – 074/18.

²⁵ <https://www.tagesspiegel.de/wirtschaft/immobilien/grundsteuer-reform-kostet-mehr-als-530-millionen-neuro/24503484.html>; zuletzt abgerufen am 09.07.2021.

Die Grundsteuer zeichnet sich durch die Besonderheit aus, dass der Eigentümer als Steuerschuldner und der Steuerträger der Grundsteuer vielfach auseinanderfallen. Im Mietwohnungsbau wird die Lastentragung der Grundsteuer nach geltendem Mietrecht regelmäßig über das Institut der Betriebskosten an den Mieter weitergeleitet: Grundsätzlich sind mit der Zahlung der Miete durch den Mieter alle Kosten des Vermieters abgegolten. Die Vertragsparteien können gem. § 556 Absatz 1 Satz 1 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) jedoch vereinbaren, dass der Mieter die Betriebskosten trägt. Nach § 556 Absatz 1 Satz 2 BGB sind Betriebskosten die Kosten, die dem Eigentümer oder Erbbauberechtigten durch das Eigentum oder das Erbbaurecht am Grundstück oder durch den bestimmungsmäßigen Gebrauch des Gebäudes, der Nebengebäude, Anlagen, Einrichtungen und des Grundstücks laufend entstehen. Die Grundsteuer zählt zu den Betriebskosten, da sie durch das Eigentum oder Erbbaurecht am Grundstück laufend entsteht. Für die Aufstellung der Betriebskosten gilt die Betriebskostenverordnung (BetrKV) fort (§ 556 Absatz 1 Satz 3 BGB). In § 2 Nummer 1 BetrKV wird ausdrücklich klargestellt, dass zu den Betriebskosten auch "die laufenden öffentlichen Lasten des Grundstücks, namentlich die Grundsteuer" gehören. In der Praxis macht die Mehrzahl der Vermieter von der Umlagemöglichkeit der Betriebskosten auf die Mieter Gebrauch.²⁶

Die Grundsteuer wird dabei sowohl von Wohneigentümern, Mietern und Gewerbe für die Betriebsgrundstücke bezahlt. Über den Wegfall der Grundsteuer könnten alle Bürger und Unternehmen entlastet werden. Dies würde auch der Mietpreisexplosion in den Großstädten entgegenwirken und die Mieter entlasten.

4. Auswirkungen der Grundsteuerreform auf den bundesstaatlichen Finanzausgleich

Die Grundsteuer wird mit ihrem bundesweit tatsächlich erzielten Aufkommen für Zwecke der Berechnung des Finanzausgleichs berücksichtigt und dabei rechnerisch auf die Länder nach ihrem jeweiligen Anteil an der Summe der bundeseinheitlich geregelten Bemessungsgrundlagen verteilt.²⁷ Durch die Einführung einer Länderöffnungsklausel haben die Bundesländer die Möglichkeit, eine vom Bundesrecht abweichende Regelung für die Grundsteuer zu treffen. Dies hat unmittelbar Auswirkungen auf den bundesstaatlichen Finanzausgleich bei der Berechnung der Finanzkraft der einzelnen Bundesländer. Insofern ist es im Rahmen einer Vergleichbarkeit der Finanzkraft erforderlich, dass diese von einer bundeseinheitlichen Bemessungsgrundlage ausgehend berechnet wird. Daher sieht Artikel 17 des Grundsteuer-Reformgesetzes in § 8 Absatz 2 FAG eine entsprechende Anpassung vor, so dass für alle Bundesländer eine Bewertung der wirtschaftlichen Einheiten nach dem dann neu gefassten Bewertungsgesetz erfolgen muss. Dies gilt auch für die Berechnungsweise der Grundbeträge für die Grundsteuer durch das Statistische Bundesamt. Folglich müssen zunächst alle Bundesländer, nach Implementierung der Grundsteuerre-

²⁶ Haufe Steuer Office Kanzlei-Edition Online Stand Produktdatenbank - Stand: 20.06.2021.

²⁷ Haufe Steuer Office Kanzlei-Edition Online Stand Produktdatenbank - Stand: 20.06.2021.

form, die bundesgesetzlich normierte Bewertung umsetzen. Davon abweichende Regelungen einzelner Bundesländer im Rahmen der Öffnungsklausel müssen zusätzlich durchgeführt werden.²⁸

Zwar wurde mit der Anfügung der Sätze 4 und 5 in § 8 Absatz 2 FAG klargestellt, dass das zur steuerkraftgerechten Durchführung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs anzuwendenden Normierungsverfahren ohne unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand sowie ohne gesonderte Erklärungspflicht des Steuerpflichtigen zu erfolgen hat.²⁹ Dennoch ist die Parallelität von zweierlei Berechnungen in Bundesländern, die von der Öffnungsklausel Gebrauch machen, ein bürokratisches Monstrum und führt die Absurdität der Grundsteuerreform einmal mehr vor Augen.

5. Neu eingeführte Grundsteuer C – Altes ist nicht immer gut

Insbesondere in Ballungsgebieten besteht ein erheblicher Wohnungsmangel. Ziel der Grundsteuer C ist es, Gemeinden mit besonderem Wohnraumbedarf die Möglichkeit zu geben, baureife, aber unbebaute Grundstücke für Wohnzwecke zu mobilisieren. Dazu können die Kommunen in § 25 Abs. 5 GrStG-neu für diese Grundstücke einen erhöhten Hebesatz festlegen.

Diese Möglichkeit gab es bereits in den 1960er Jahren, allerdings mit mäßigem Erfolg, so dass die Grundsteuer C schnell wieder abgeschafft wurde. Schließlich können die Gründe für eine Nichtbebauung sehr unterschiedlich sein.³⁰ Dies gilt auch bei einer unverschuldeten Verzögerung bei der Bebauung, z. B. weil der Eigentümer noch in der Ansparphase ist. Und selbst dann, wenn dem eine noch nicht erteilte Baugenehmigung oder zivilrechtliche Gründe entgegenstehen.

Die im Jahr 1960 eingeführte Baulandsteuer wurde lediglich in Jahren 1961/62 erhoben. Ihr Aufkommen betrug rund 50 Millionen DM, was gemessen am damaligen Aufkommen der Grundsteuer B einem Anteil von weniger als vier Prozent entsprach. Zudem hatte sich das Instrument als wenig treffsicher erwiesen. So war es nicht gelungen, den steuerlichen Druck auf vermeintliche Spekulationsfälle zu begrenzen. Stattdessen wurden auch Eigentümer zusätzlich belastet, die das Bauland z. B. als Gartengrundstück nutzten, die das geplante Bauvorhaben noch nicht finanzieren konnten oder die das Bauland für ihre Kinder zurückhalten wollten. Die bisherige Erfahrung deutet darauf hin, dass die Baulandsteuer kein geeignetes Instrument ist, um Preissteigerungen zu begrenzen oder das Baulandangebot auszuweiten. Zum einen dürften höhere Hebesätze Immobilienspekulationen nur dann zu einer Veräußerung bzw. Bebauung des Grundstückes animieren, wenn die Grundsteuer dadurch so stark steigt, dass diese über den erhofften Wertsteigerungen liegt. Zudem wäre zusätzlich mit einer Verteuerung der Grundstücke zu rechnen, wenn es dem

²⁸ Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages – Einzelfragen zur Reform der Grundsteuer – WD 4-3000 – 110/19 vom 28.08.2019.

²⁹ Haufe Steuer Office Kanzlei-Edition Online Stand Produktdatenbank: 20.06.2021.

³⁰ <https://www.steuerzahler.de/aktuelles/detail/bdst-zur-grundsteuer-wohnen-darf-nicht-teurer-werden/>; zuletzt abgerufen am 09.07.2021.

Spekulanten gelingt, die gezahlte Grundsteuer C mit dem Kaufpreis auf den bauwilligen Käufer zu überwälzen.³¹

Es erheben sich zudem systematische Einwände gegen eine Spezialregelung zur Bildung einer eigenständigen Grundstücksart. Die Eigenschaften dieser Gruppe von Grundstücken bilden sich bei dem Wertansatz für diese Grundstücke im normalen Steuerfestsetzungsverfahren ab. Insofern ist dem Grundsatz der gleichmäßigen Besteuerung auch dieser Grundstücke Rechnung getragen. Beabsichtigt ist, mit dieser Sonderregelung also lediglich der Aspekt der Verhaltenslenkung des Steuerpflichtigen, dem ein solches Grundstück zugerechnet wird. Verhaltenslenkung durch Steuern ist eine Modalität des Steuerrechts, die lediglich bei bestimmten Verbrauchssteuern (z. B. Tabak, Alkohol) als legitimer Erhebungsgrund anerkannt ist. Er überwiegt dabei sogar den allgemeinen Erhebungsgrund aller Steuern, nämlich die Erzielung von Staatseinnahmen.

Diese Besonderheit jedoch auf eine Steuerart durch Einfügung eines Sondertatbestandes mit der Folge einer erhöhten Belastungswirkung anzuwenden, stößt auf gravierende steuersystematische und damit verfassungsrechtliche Bedenken. Wenn die Leitgedanken der Grundsteuer der „Sollertrag“ bzw. das „Innehaben von Vermögen“ darstellen, dann wird klar, dass der verhaltenskonditionierende Nebengedanke für eine verschwindend kleine Teilgruppe der Steuerfälle ein Fremdkörper ist. Solche unsystematischen Versprünge in einer Steuerart, deren Berechtigung völlig anders hergeleitet wird, wird daher zu Recht angegriffen werden. Bei systematischer Strenge des Bundesverfassungsgerichts wird daher eine solche Regelung keinen Bestand haben.

V. Bewertung des Gesetzentwurfs der CDU-Landtagsfraktion

1 Grundzüge des Gesetzentwurfs

Der Gesetzentwurf der CDU orientiert sich nach eigenen Worten an der entsprechenden Neuregelung in Baden-Württemberg. Dort hatte die schwarz-grüne Koalition im November 2020 die Länderöffnungsklausel im Grundgesetz genutzt, um ein sogenanntes modifiziertes Bodenwertmodell einzuführen. Dieses basiert im Wesentlichen auf zwei Werten, der Grundstücksfläche und dem Bodenrichtwert. Für die Berechnung werden beide Werte multipliziert. Dies ergibt den Grundsteuerwert, der anschließend mit der Steuermesszahl von 1,3 Promille multipliziert wird. Daraus ergibt sich der Steuermessbetrag, der die Bemessungsgrundlage der Grundsteuer ist. Auf diese Steuermesszahl wird nun der gemeindliche Hebesatz angewendet, um den Grundsteuerbetrag zu berechnen. Für überwiegend zu Wohnzwecken genutzte Grundstücke wird die Steuermesszahl um einen Abschlag in Höhe von 30 Prozent gemindert. Abgesehen von den bekannten Begünstigungsregelungen, beispielsweise im Bereich des Denkmalschutzes oder bei Sportstätten, spielt

³¹ Stellungnahme des Bund der Steuerzahler e. V. zur öffentlichen Anhörung im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages der Gesetzentwürfe der Fraktionen CDU/CSU und SPD sowie den Anträgen der Fraktionen AfD, FDP und DIE LINKE. zur Reform der Grundsteuer; BT-Drs. 19/11085, BT-Drs. 19/11086, BT-Drs. 19/11125, BT-Drs. 19/11144 und BT-Drs. 19/7980.

ansonsten für die Zwecke der Grundsteuer B die Art der Bebauung und die Nutzung des Grundstücks keine Rolle.

2 Kritische Würdigung

Bürokratie: Es steht unzweifelhaft fest, dass sich dieses Verfahren wesentlich einfacher in der Berechnungslogik darstellt. Allein die Reduktion der Anzahl der notwendigen Parameter von acht im Bundesmodell auf nur noch zwei sowie die relativ leichte Verfügbarkeit dieser beiden Parameter erhöht die Transparenz und Nachvollziehbarkeit für die Steuerzahler enorm.

Grundsteuer C: Der Wegfall der Grundsteuer C ist zu begrüßen. Die historischen Erfahrungen waren durchweg negativ (siehe auch Abschnitt IV.5). Die Regelungen nach dem Bundesmodell heizen die Spekulation eher an als dass sie sie verhindern. Außerdem werden individuelle Lebenssituationen unnötig sanktioniert, beispielsweise der Erwerb eines Grundstücks in der Nachbarschaft für die eigenen Kinder. Dasselbe gilt für den gewerblichen Bereich, wo möglicherweise Grundstücke für spätere Erweiterung vorgehalten werden sollen.

Bodenrichtwerte: Die von den Gutachterausschüssen ermittelten Bodenrichtwerte sind die zentralen Ausgangswerte für die Berechnung des Grundsteuerwerts. Fraglich ist, ob hierbei die Verfahren in den Ausschüssen ausreichende Rechtssicherheit bieten. Auch ist zweifelhaft, ob die oftmals geringe Anzahl der veräußerten Grundstücke hinreichend genau den tatsächlichen Immobilienmarkt in seiner Vielzahl und Breite widerspiegelt.

Fehlender Belastungsgrund: Das Äquivalenzprinzip soll Leitgedanke des Entwurfs sein, ist aber als Belastungsbegründung nicht haltbar. Es wird ein Zusammenhang konstruiert „zwischen der kommunalen Infrastrukturleistung, die durch andere Beiträge und Gebühren nicht vollständig abgegolten werden können und dem Grundstückseigentümer zugutekommen“. Wie bereits in III.4.1 erläutert, wird die finanzielle Beteiligung der Bürger bereits durch Steuern sowie durch Gebühren und Beiträge gewährleistet. Somit kann eine „Deckungslücke“ nicht begründet werden. Doch selbst wenn die Äquivalenz als Leitgedanke der Belastungsbegründung gelten soll, wird der Gesetzentwurf an dieser Stelle den eigenen Ansprüchen nicht gerecht: die kommunalen Leistungen wie Schulen und Kindergärten, die angeblich nicht durch die kommunalen Abgaben sowie den Steuereinnahmen der Gemeinden finanziert werden, werden ganz offensichtlich von den in dieser Stadt lebenden Bürgern verursacht. Je mehr Menschen in einer Gemeinde wohnen, desto häufiger und intensiver werden kommunale Leistungen in Anspruch genommen und desto höher sind die damit verbundenen Kosten. Das bedeutet, dass die Nutzung im Rahmen von Wohnraum die wesentliche Ursache für kommunale Kosten darstellt. Der Entwurf blendet aber genau diesen Umstand aus, indem die Steuerlast ausschließlich auf Basis der Größe und dem Bodenwert des Grundstücks abstellt und die Art und Intensität der Nutzung außer Acht lässt. Im Gegenteil, bei überwiegender Nutzung als Wohnraum wird sogar der Steuermessbetrag um 30 % gesenkt, sicherlich aus durchaus nachvollziehbaren Gerechtigkeitsüberlegungen.

Diese Überlegungen aber zeigen deutlich, dass das Äquivalenzprinzip als Belastungsbe-gründung gar nicht in Frage kommen kann. Wer sich auf das Scheinargument Äquivalenz-prinzip einlässt, der verheddert sich im Gestrüpp von weiteren Scheinargumenten.

Leistungsfähigkeitsprinzip: Das Prinzip der Leistungsfähigkeit als Maßstab der Besteue-rung wird auch in diesem Gesetzentwurf nicht umgesetzt. Die vermutete Leistungsfähig-keit eines Eigentümers aus der puren Existenz von Vermögen ist eine willkürliche Kon-struktion. Der Gesetzentwurf knüpft die Besteuerung „nicht an die tatsächliche Leistungs-fähigkeit des Steuerpflichtigen, sondern greift auf die durch den Besitz vermittelte abs-trakte Leistungskraft zu“.

Der Sollertrag wird hiermit zum Maßstab erhoben, obwohl er nach Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts lediglich die Obergrenze für eine Übermaßbesteuerung dar-stellt. Zudem ist der Begriff des Sollertrags zu hinterfragen. Reale Erträge aus Grundver-mögen unterliegen bekanntlich der Einkommensteuer als Ertragsteuer. Eine zweite Er-tragsbelastung wäre daher eine verbotene Doppelbesteuerung und somit nicht verfas-sungsgemäß. Dieses Besteuerungsverbot muss daher umso mehr für eine „Sollertrags-steuer“ gelten.

Zur Unterstützung wird in der Begründung des Gesetzentwurfs das Grundgesetz zitiert (Artikel 106 Absatz 6 Satz 2): „Den Gemeinden ist das Recht einzuräumen, die Hebesätze der Grundsteuer und Gewerbesteuer im Rahmen der Gesetze festzusetzen.“ Dort tauchen weder die „Sollertragssteuer“ noch die „abstrakte Leistungskraft“ auf, es wird lediglich die Ertragshoheit der Gemeinden im Rahmen von Hebesätzen bestimmt.

20

VI. Empfehlungen

1 Steuerreform - für ein System mit wenigen Steuerarten und verständlicher Systematik

Die AfD tritt für eine grundlegende Reform des Steuersystems ein. Es soll eine verständli-che Systematik aufweisen und nur wenige Steuerarten umfassen. In besonderer Weise wird dabei dem Prinzip der individuellen Leistungsfähigkeit Bedeutung einzuräumen sein. Das ausformulierte und durchgerechnete große Steuerreformkonzept des Steuer-rechtsprofessors und ehemaligen Verfassungsrichters Paul Kirchhof ist ein gutes Beispiel für eine solche grundlegende Steuerreform. Die Reformansätze der von ihm geleiteten Forschungsgruppe Bundessteuergesetzbuch sehen eine Steuersatzsenkung bei Verbreite-rung der Bemessungsgrundlage sowie eine Reduktion der Steuerarten vor. In Orientie-rung daran könnten, bei einer Konzentration auf die großen Steuerarten Einkommens-teuer und Umsatzsteuer, im Besonderen die Grundsteuer und die Gewerbesteuer entfal-len. Wegfallen könnten auch einige Verbrauchsteuern mit einem geringen Aufkommen auf Bundesebene, so zum Beispiel die Schaumweinsteuer und die Kaffeesteuer. Auf Lan-desebene sollte insbesondere die Biersteuer und auf Kommunalebene unter anderem die Vergnügungssteuer, die Schankerlaubnissteuer, die Jagd- und Fischereisteuer sowie die Zweitwohnungssteuer entfallen. Ihnen allen ist gemeinsam, dass sie verwaltungsaufwen-

dig und aufkommensschwach sind. Sie leisten keinen nennenswerten Beitrag zur Staatsfinanzierung. Stattdessen erzeugen sie Unübersichtlichkeit der fiskalischen Strukturen und belasten die Bürger mit unnötigen Unterwerfungsritualen, die Staatsverdruss schüren.

Das von der AfD angestrebte Steuersystem soll wirtschaftliches Handeln von rechtlichen Barrieren und Bevormundung befreien sowie staatliches Verwalten erleichtern. Die Steuerlast soll allgemein verständlich, berechenbar und transparent sein; sie muss vom steuerbewussten Gestaltungsgeschick entkoppelt sein. Die strukturelle Vereinfachung des Steuerrechts gewährleistet Gleichheit vor dem Gesetz, Verständlichkeit des Rechts und Planbarkeit des persönlichen Verhaltens für Bürger und Wirtschaft.

2. Echte Gemeindesteuerreform auf den Weg bringen³²

Die Reform der Kommunalsteuern bildet den schwierigsten Teil einer großen Steuerreform, da sie Veränderungen der finanzverfassungsrechtlichen Kompetenzordnung erfordert.³³ Im Rahmen einer solchen Reform sollte die Grundsteuer abgeschafft werden. Bei der Grundsteuer handelt es sich um eine Objektsteuer, die in ihrer wirtschaftlichen Wirkung mit der Vermögensteuer vergleichbar ist. Während die Vermögensteuer seit 1997 nicht mehr erhoben wird, soll die Grundsteuer zwar reformiert werden, jedoch in ihrem Charakter erhalten bleiben. Dies ist angesichts einer jahrzehntelangen Diskussion, die auch in den letzten Jahren zu zahlreichen Änderungsvorschlägen und auch zur Forderung nach ihrer Abschaffung geführt hat³⁴, kaum verständlich.

Im Zusammenhang mit der geforderten Abschaffung der Grundsteuer ist selbstverständlich das Problem der ersatzweisen Ausstattung der Kommunen mit angemessenen Finanzmitteln zu lösen. Hierbei ist eine Lösung ins Auge zu fassen, die mindestens eine gleichwertige Finanzquelle darstellt und die dem verfassungsrechtlichen Erfordernis des Artikel 28 Absatz 2 GG (Hebesatzrecht der Gemeinden) entspricht.

Es liegt daher nahe, auf ein Steuersubstrat zuzugreifen, das sowohl an die Eigenschaft als Wohnbürger anknüpft als auch dem Systemgedanken der Leistungsfähigkeit genügt. Daher bieten sich die Grundlagen der Einkommensbesteuerung an, bezogen auf die den Gemeinden ein eigenes Hebesatzrecht auf ein Prozent der Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer eingeräumt werden soll. Der Entlastung der bisherigen Steuerträger der Grundsteuer würde damit eine leichte Anhebung der Steuer für alle Einkommensempfänger der Wohnsitzgemeinde gegenüberstehen. Bei einem Gesamtbetrag des zu versteuernden Einkommens von geschätzt über 1.400 Milliarden Euro entspräche das dadurch erzielte zusätzliche Einnahmenvolumen in etwa dem Aufkommen der weggefallenen Grundsteuer A und Grundsteuer B auf Ebene der Gesamtheit aller Gemeinden. Da die Bemessungsgrundlage alle Einkunftsarten umfasst, also nicht nur Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit, sondern auch beispielsweise Miet- und Pachteinnahmen und Einkünfte

³² Antrag der AfD-Bundestagsfraktion „Echte Gemeindesteuerreform auf den Weg bringen“; Bundestagsdrucksache 19/11125 vom 25.06.2019.

³³ Tipke / Lang: Steuerrecht; 23. Auflage; Rn. 92 zu § 7.

³⁴ vgl. Kirchhof, Bundessteuergesetzbuch 2011.

aus Kapitalvermögen, ist die Bemessungsgrundlage auch ausreichend groß und im Zeitablauf stets gewährleistet, dass das Steueraufkommen für die Gemeinden keinen großen Schwankungen unterliegt. Durch die Wahl eines Korridors des Hebesatzes von 0 bis 200 Prozent wäre sichergestellt, dass zumindest auf Länderebene das Aufkommen der kommunalen Steuer immer ausreicht, um den Wegfall der Grundsteuer zu kompensieren. Der Erhebungsaufwand einer solchen Lösung gestaltet sich rational und ökonomisch. Alle kommunalen Gebietskörperschaften setzen für ihren Hoheitsbereich den Hebesatz durch kommunale Satzung fest. Die staatliche Steuerverwaltung berücksichtigt bei der Steuerfestsetzung und -erhebung die kommunale Zusatzbelastung und weist allen Gläubigergemeinden das ihnen zustehende Steueraufkommen zu. Entsprechend ist auch bei allen Abzugssteuern zu verfahren.

Neben der Gewährleistung des Prinzips der Leistungsfähigkeit bei einem solchen Modell des Ersatzes der Grundsteuer ergibt sich auch aus einer solchen Lösung eine neue Perspektive zur Gestaltung der Wohnungskosten in Deutschland. Die gesamte Mieterschaft in Deutschland, als Land mit der niedrigsten Eigentumsquote innerhalb der Europäischen Union, würde eine Entlastung in Höhe von ca. 8,4 Milliarden Euro erfahren. Dabei wären die Auswirkungen für den großstädtischen Wohnmarkt sehr bedeutsam, weil dort die größten Wohnprobleme bestehen und die bisherige Grundsteuer über besonders hohe Hebesätze eine besonders hohe Belastungswirkung entfaltet.

Als weitere Kompensation für die Abschaffung der Grundsteuer kommt eine hebesatzfähige Beteiligung der Kommunen auf die Körperschaftsteuer in Frage. Dies würde allerdings eine Verfassungsänderung voraussetzen. Die Belastung auch der Unternehmen erfolgte dann ebenfalls nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit.

Die AfD ist sich darüber im Klaren, dass bei einer solchen echten Reform verfassungsrechtliche Fragen bezüglich der Gesetzgebungshoheit noch einer weiteren Prüfung unterzogen werden müssen. Ebenso sind weitere rechtliche Folgewirkungen wie beispielsweise auf das System des Länderfinanzausgleichs ergänzend zu untersuchen. Sie empfiehlt deshalb,

- die herkömmliche Grundsteuer abzuschaffen;
- einen einfachgesetzlichen Rechtsrahmen auf der Grundlage von Artikel 106 Absatz 5 Satz 3 Grundgesetz zu schaffen, der die notwendige Gegenfinanzierung für die Gemeinden durch die hebesatzfähige Beteiligung an der Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer sicherstellt. Anknüpfungspunkt bei der Einkommensteuer sollte der Wohnsitz sein.
- einen verfassungsrechtlichen Rechtsrahmen zu schaffen, der eine hebesatzfähige Beteiligung der Gemeinden an der Körperschaftsteuer ermöglicht. Bei der Körperschaftsteuer sollten über den juristischen Unternehmenssitz hinaus alle Standorte herangezogen werden, an denen unternehmerische Tätigkeit entfaltet wird.

All dies würde auch die Beteiligung der Bürgerschaft und der Unternehmen an kommunalen Entscheidungsprozessen fördern. Darüber hinaus existiert bei dieser Vorgehensweise nur ein geringer zusätzlicher Erhebungsaufwand, da die Datenerhebung über die Einkommensteuer und Körperschaftsteuer bereits vorhanden ist.

3. Abschaffung der weiteren Substanzsteuern

Zu den weiteren sogenannten Substanzsteuern neben der Grundsteuer zählen die Vermögensteuer sowie die Erbschaft- und Schenkungsteuer. Bei derzeit rund 740 Milliarden Euro jährlichem Steueraufkommen des Gesamtstaates liegt deren Anteil insgesamt bei einem einstelligen Prozentbetrag. Zudem ist die Vermögensteuer bereits 1995 für verfassungswidrig erklärt worden.

Die Erbschaft- und Schenkungsteuer soll nach Ansicht der AfD abgeschafft werden. Sie ist eine Substanzsteuer, die Vermögen besteuert, welches aus versteuertem Einkommen stammt. Soweit aus Vermögenserwerb Einkünfte erwachsen, werden diese folgerichtig im System der Ertragsteuern erfasst. Die Erbschaft- und Schenkungsteuer hat neben der Fiskalzweckfunktion auch eine Umverteilungsfunktion, die sich nicht aus der Erzielung öffentlicher Einnahmen legitimiert. Die Übergabe von Vermögen soll nicht dem Zugriff des Staates ausgesetzt sein. Zudem sind die Erhebungs- und Befolgungskosten für diese Steuer überproportional hoch, wenn alle Vermögensformen rechtssicher bewertet werden sollen. Sie ist zudem mittelstandsfeindlich und setzt Fehlanreize zum Umgang mit erwirtschafteten Vermögen für die nächste Generation.

Die bereits heute bei der Erbschaftsteuer vorgesehenen Ausnahmetatbestände tragen ansatzweise der hier vertretenen Position Rechnung. Dies geschieht dadurch, dass beim Übergang von Unternehmensbeteiligungen im Erbfall ein Großteil von der Erbschaftsteuer verschont wird, sofern die Fortführung des Unternehmens unter gewissen Rahmenbedingungen gewährleistet ist. Diese Verschonung führt zurzeit dazu, dass rund sieben Milliarden Euro Erbschaftsteuer wegen des Gedankens des Erhalts von Unternehmenssubstanz nicht erhoben werden. Aus Anlass der Kalamität, die die Corona-Krise für eine Vielzahl von Unternehmen herbeiführt und somit das derzeitige System der Verschonungsregelung offensichtlich nicht mehr funktioniert (zum Beispiel wegen des Einbrechens der Lohnsummen), ist geboten, diese Situation zum Anlass zu nehmen, die hier geforderte Abschaffung der Erbschaft- und Schenkungsteuer umzusetzen.

Berlin, den 27. Januar 2022

Albrecht Glaser, MdB