



Sachstand

Einzelfragen zur Grundsteuer



Einzelfragen zur Grundsteuer

[REDACTED]

Aktenzeichen:

Abschluss der Arbeit:

Fachbereich:

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

WD 4 - 3000 - 215/14

27.11.2014

WD 4: Haushalt und Finanzen

[REDACTED]

Inhaltsverzeichnis

1.	Welchen Spielraum haben die Gemeinden zur Festlegung von Hebesatz A und B?	4
2.	Reformdiskurs	6
3.	Zweckbindung von Steuern	7
3.1.	Grundsatz der Gesamtdeckung	7
3.2.	Ausnahmen vom Grundsatz der Gesamtdeckung	8
3.2.1.	Zweckbindung durch Haushaltsvermerke	8
3.2.2.	Zweckbindung durch gesetzliche Regelung	8

1. Welchen Spielraum haben die Gemeinden zur Festlegung von Hebesatz A und B?

Die Grundsteuer ist in Deutschland als „gute“ Gemeindesteuer anerkannt.¹ Die bisherigen Diskussionen um eine Modernisierung der Grundsteuer konzentrierten sich auf die Kritik der veralteten Einheitswerte (Werteermittlung Stand 1. Januar 1964; neue Bundesländer Stand 1. Januar 1935). In dem bisherigen Reformdiskurs wurde jedoch keine Staffelung der Grundsteuer nach bestimmten Kriterien erörtert.

Jedoch wird bereits in der aktuellen Ermittlung der steuerlichen Belastung die Art der Immobilie berücksichtigt. Ihre Ermittlung erfolgt in drei Stufen:

- (1) Ermittlung des Einheitswertes als Bemessungsgrundlage, § 13 Abs. 1 GrStG i.V.m. §§ 19, 21 ff. BewG ,
- (2) Festsetzung eines Grundsteuermessbetrages als bestimmter Tausendsatz (Steuermesszahl) des Einheitswertes, §§ 13 ff. GrStG ,
- (3) Vervielfältigung des Messbetrages um einen Hebesatz (Berechnung der Grundsteuer), §§ 25 ff. GrStG

Hierbei spielt der Einheitswert eine entscheidende Rolle. Das Berechnungsverfahren ist im Bewertungsgesetz (BewG) festgelegt (Anlagen 3-8). Die Höhe des Vervielfältigers bemisst sich an unterschiedlichen Kriterien: u.a. Gemeindegröße, Altbauten, Neubauten, Nachkriegsbauten und Baumaterial (bspw. Massivbauten mit Mauerwerk aus Ziegelstein, etc. oder Holzfachwerkbauten mit Ziegelsteinausmauerung).

Der Bundesfinanzhof (BFH) hat die Einheitsbewertung des Grundvermögens für Zwecke der Grundsteuer trotz verfassungsrechtlicher Zweifel bislang als verfassungsgemäß beurteilt. Im Urteil vom 30.06.2010 (Az.: II R 60/08) hat er daran jedenfalls für Stichtage bis zum 1. Januar 2007 festgehalten. Zusätzlich hat er aber darauf hingewiesen, dass das weitere Unterbleiben einer allgemeinen Neubewertung des Grundvermögens für Zwecke der Grundsteuer mit verfassungsrechtlichen Anforderungen, insbesondere mit dem allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) nicht vereinbar sei.

Aufgrund der finanziell angespannten Lage in vielen deutschen Kommunen wurde zum Zweck der Haushaltskonsolidierung die Grundsteuer B angehoben. Nachfolgende Tabelle zeigt die Höchstsätze der Kommunen im jeweiligen Bundesland. Im bundesweiten Vergleich zeigt sich eine große Spannbreite.

1 Vgl. Stiftung Marktwirtschaft (Hrsg.): Gute Gemeindesteuern, Berlin 2003, S. 8.

Abbildung 1: Städte und Gemeinden mit den höchsten Realsteuerhebesätzen im Jahr 2013 in der Sortierung nach Flächenländern

Flächenland	Grundsteuer A	Grundsteuer B	Gewerbesteuer
Baden-Württemberg	1.800 Prozent: Bad Wildbad, 9.565 Einw.; Enzklosterle, 1.152 Einw.	800 Prozent: Aulendorf, 9.696 Einw.	430 Prozent: Mannheim, 295.066 EW
Bayern	650 Prozent: Thanstein, 988 Einw.; Gnotzheim, 845 Einw.; Meinheim, 848 Einw.	650 Prozent: Thanstein, 988 Einw.; Gnotzheim, 845 Einw.; Meinheim, 848 Einw.; Oberickelsheim, 694 Einw.	490 Prozent: München, 1.395.429 EW
Brandenburg	798 Prozent: Schwiebichsee, 1.560 Einw.	493 Prozent: Potsdam, 160.051 Einw.	450 Prozent: Potsdam, 160.051 Einw.
Hessen	650 Prozent: Ronshausen, 2.387 Einw.	800 Prozent: Rüsselsheim, 60.507 Einw.	460 Prozent: Frankfurt/Main, 693.436 Einw.
Mecklenburg-Vorpommern	700 Prozent: Neuenkirchen, 323 Einw.; Pritzier, 434 Einw.	630 Prozent: Schwerin, 91.482 Einw.	465 Prozent: Rostock, 202.538 Einw.
Niedersachsen	700 Prozent: Jamein, 1.054 Einw.	600 Prozent: Hannover, 515.232 Einw.; Laatzien, 39.424 Einw.	460 Prozent: Hannover, 515.232 Einw.; Laatzien, 39.424 Einw.
Nordrhein-Westfalen	600 Prozent: Hürtgenwald, 8.586 Einw.; Selm, 25.636 Einw.	825 Prozent: Haltern am See, 37.218 Einw.; Selm, 25.636 Einw.	520 Prozent: Oberhausen, 209.465 Einw.
Rheinland-Pfalz	900 Prozent: Dierfeld, 11 Einw.	900 Prozent: Dierfeld, 11 Einw.	900 Prozent: Dierfeld, 11 Einw.
Saarland	320 Prozent: Weiskirchen, 6.376 Einw.	460 Prozent: Saarbrücken, 176.974 Einw.	455 Prozent: Friedrichsthal, 10.255 Einw.
Sachsen	450 Prozent: Geringswalde, 4.449 Einw.; Dohma, 1.953 Einw.	650 Prozent: Leipzig, 523.719 Einw.	490 Prozent: Gohrisch, 2.006 Einw.
Sachsen-Anhalt	500 Prozent: Edersleben, 1.017 Einw.	500 Prozent: Halle Saale, 230.429 Einw.	507 Prozent: Südharz, 9.915 Einw.
Schleswig-Holstein	410 Prozent: Hohn, 2.398 Einw.	500 Prozent: Kiel, 239.873 Einw.; Lübeck, 212.084 Einw.	450 Prozent: Christinenthal, 62 Einw.
Thüringen	400 Prozent: Insgesamt 14 Gemeinden	500 Prozent: Elleben, 889 Einw.	470 Prozent: Erfurt, 203.756 Einw.

Abbildung: Städte und Gemeinden mit den höchsten Realsteuerhebesätzen im Jahr 2013 in der Sortierung nach Flächenländern

Quelle: Eigene Darstellung (Daten entnommen aus Statistische Ämter des Bundes und der Länder: Hebesätze der Realsteuern - Ausgabe 2013); Einwohnerzahlen zum 30.6.2013

Quelle: Gnädinger, Marc: Städte und Gemeinden mit den höchsten Realsteuerhebesätzen im Jahr 2013, im Internet unter: <http://www.haushaltssteuerung.de/weblog-staedte-und-gemeinden-mit-den-hoechsten-realsteuerhebesaetzen-im-jahr-2013.html> [27.11.2014].

Die den Kommunen vom Gesetzgeber eingeräumte Gestaltungsfreiheit ist lediglich durch die allgemeinen Grundsätze des Steuerrechts und in einem bestimmten Umfang durch haushaltsrechtliche Grundsätze der Gemeindeordnung begrenzt. Der Hebesatz darf aber nicht willkürlich festgesetzt werden. Nachdem die Grundsteuer der Einnahmeerzielung dient, dürfen über eine Hebesatzerhöhung aber auch Einnahmeausfälle aus anderen Bereichen kompensiert werden.

Von Seiten des Bundes der Steuerzahler Hessen wird angesichts steigender Hebesätze in den Kommunen eine Obergrenze gefordert.² Gemäß § 26 Grundsteuergesetz ist der Landesgesetzgeber befugt eine Obergrenze einzuführen.

2. Reformdiskurs

Im Kern lassen sich im Grundsteuerreformdiskurs drei Modelle darstellen:

Das **Südmodell** der Länder Bayern, Baden-Württemberg und Hessen sieht vor, die Lage und Ausstattung der Gebäude nicht mehr zu berücksichtigen, sondern nur noch die Gebäudegrundfläche und Geschosszahl zur Berechnung heran zu ziehen. Die Minister schlagen eine Steuer von 20 Cent je Quadratmeter und Etage bei Wohnhäusern und 40 Cent bei Gewerbebetrieben vor. Das Hebesatzrecht bleibt bei den Städten und Gemeinden. Der Verzicht auf die Ermittlung von Grundstückswerten könnte zu einer Vereinfachung der Steuerermittlung führen. Gleiches gilt für den Wegfall der Grundsteuer A.

Das **Nordmodell** wurde von den Ländern Bremen, Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Sachsen und Berlin erstellt. Basis der Grundsteuer sollen Verkehrswerte werden. Sie basieren auf dem Kaufpreis sowie der Lage, der Grundstücksgröße, der Wohn-/ Nutzfläche und dem Baujahr.

Das **Thüringer Modell** bildet einen Kompromiss. Der Wert des Grundstücks soll nach dem Bodenwert, die Gebäudeflächen mittels Äquivalenzziffern nach Größe und Nutzungsart angesetzt werden. Dies macht die Berechnung der Steuer aber nicht einfacher bzw. unbürokratischer und könnte zu unterschiedlichen Entscheidungen in einer Steuerart führen.

Eine Reform der Grundsteuer scheint in der 18. WP möglich, da die Koalitionsparteien in ihrem Vertrag eine Modernisierung der Grundsteuer unter Beibehaltung des Hebesatzrechtes für Kommunen zeitnah umsetzen wollen. Die Festlegung auf ein bestimmtes Reformdesign enthält der Koalitionsvertrag jedoch nicht.

Einen internationalen Vergleich der Grundsteuer enthält der Sachstand WD 4 – 3000 – 060/14.

Anlage 1

2 Hessen Zeitung, Nachrichten des Bundes der Steuerzahler Hessen e.V.: Grundsteuern deckeln!, November 2014, S. 3.

3. Zweckbindung von Steuern

Der Begriff der Steuer ist im Grundgesetz nicht definiert. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) soll er jedoch an die Definition der Steuer aus § 3 Abs. 2 Abgabenordnung anknüpfen.³

Steuern sind danach Geldleistungen, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einnahmen auf-erlegt werden. Sie finanzieren allgemeine Staatsaufgaben und fließen in den allgemeinen Haushalt.⁴

3.1. Grundsatz der Gesamtdeckung

Dieser sogenannte Grundsatz der Gesamtdeckung ergibt sich aus § 7 S. 1 HGrG und § 8 S. 1 BHO.

Das BVerfG formulierte hierzu, eine Steuer sei ein Finanzinstrument des Staates, aus dessen Aufkommen die Staatshaushalte allgemein – ohne jede Zweckbindung – ausgestattet werden. Über die Verwendung dieser Haushaltsmittel entscheide dann das Parlament allein, Art. 110 II, III GG. Durch diese strikte Trennung von Steuererhebung und haushaltsrechtlicher Verwendungsent-scheidung gewinne der Staat rechtstaatliche Distanz und Unabhängigkeit gegenüber dem ihn fi-nanzierenden Steuerpflichtigen und sei deshalb allen Bürgern in gleicher Weise verantwortlich.⁵

Hintergrund dieses Grundsatzes ist die Förderung der Flexibilität und Wirtschaftlichkeit des Mit-teleinsatzes. Die politische Dispositions- und Lenkungsbefugnis des Parlaments auf finanzwirt-schaftlichem Gebiet soll gesichert werden; dem Parlament soll das Einnahmeaufkommen des Haushaltsträgers ungeteilt und ungeschmälert zur Verfügung stehen, ohne dass bestimmte Ein-nahmequellen vorab für spezifische Sonderzwecke reserviert sind.

Neben der Sicherung des Budgetrechts des Parlaments vermeidet das Gesamtdeckungsprinzip auch die Bildung asymmetrischer Haushalte. Andernfalls könnten die Ressorts eigene Verwal-tungseinnahmen für eigene Ausgaben reservieren und so andere Bereiche von der Mittelvergabe ausschließen, weil die Mittel nicht mehr zur Verfügung stünden.⁶ Allerdings genießt das Prinzip der Gesamtdeckung keinen Verfassungsrang.⁷

3 vgl. BVerfG, 1 BvR 345/73, NJW 1973, 2099; BVerfG 2 BvL 19/83, 2 BvR 363/83, 2 BvR 491/83, NJW 1985, 37.

4 Jarass/Pieroth/Pieroth, 12. Auflage, Art. 105 Rn. 3; Epping/Hillgruber/Kube, Stand 06.2014, Art. 105 Rn. 4.

5 BVerfG, 2 BvR 1775/02, NJW 2003, 2600.

6 Lewinski/Burbat, Haushaltsgrundsätze-gesetz, 1. Auflage 2013, § 7 Rn. 2.

7 Lewinski/Burbat, Haushaltsgrundsätze-gesetz, 1. Auflage 2013, § 7 Rn. 1.

3.2. Ausnahmen vom Grundsatz der Gesamtdeckung

Vom Grundsatz der Gesamtdeckung kann auf der Grundlage von § 7 S. 2 HGrG, § 8 BHO abgewichen werden. Hierbei wird jedoch die Dispositionsfreiheit des Haushaltsgesetzgebers durch zeitlich vorhergehende Festlegungen beschnitten (Einschränkung des Budgetrechts des Parlaments), sodass dem Haushaltsgesetzgeber zur eigenständigen Ausgabeermächtigung im jährlichen Haushaltsplan weniger Spielraum verbleibt.⁸ Dementsprechend muss eine Zweckbindung entgegen dem grundsätzlich weiten Wortlaut der § 7 HGrG und § 8 BHO auf Ausnahmefälle beschränkt bleiben.⁹

Die Ausnahmen vom Prinzip der Gesamtdeckung durch das Ausbringen von Zweckbestimmungen können auf gesetzlicher Grundlage oder durch Haushaltsvermerk zugelassen werden. Dabei sind gesetzlich angeordnete Zweckbindungen in der Praxis die Ausnahme. Weitaus häufiger wird die Verwendung von Einnahmen für bestimmte Zwecke durch Haushaltsvermerke zugelassen.

3.2.1. Zweckbindung durch Haushaltsvermerke

Mit Zweckbindungsvermerken sollen Anreize für ein wirtschaftliches Verhalten der mittelbewirtschaftenden Stellen geschaffen werden. Als sinnvoll werden daher Zweckbindungen vor allem bei Gebühren und Beiträgen angesehen, die eine Gegenleistung für eine hoheitliche Tätigkeit darstellen.

Im Haushaltsrecht wird zwischen echter und unechter Zweckbindung unterschieden. Eine echte Zweckbindung ist gegeben, wenn aus bestimmten Einnahmen wiederum nur ganz bestimmte Ausgaben geleistet werden dürfen. Beispielsweise zählen zu den echten Zweckbindungen durch Haushaltsvermerk die zweckgebundenen Zuschüsse der Europäischen Union (etwa gem. Art. 162, 175 ff AEUV) oder die Finanzhilfen des Bundes an die Länder (Art. 104 b GG).

Anders als die echte Zweckbindung ist die unechte Zweckbindung ein stärker haushaltstechnisch ausgerichtetes Instrument. Sofern bei einem Haushaltstitel mehr Einnahmen als im Haushaltsplan veranschlagt erzielt werden, besteht für diese überplanmäßigen Mehreinnahmen keine Zweckbindung, so dass sie auf Leertitel oder Titel mit Geldansatz verbucht werden können und diese „verstärken“.¹⁰

3.2.2. Zweckbindung durch gesetzliche Regelung

Zweckbindungen können durch Gesetz angeordnet werden, müssen dann aber ausdrücklich normiert sein.

Beispiele für eine gesetzliche Ausnahme vom Verbot der Zweckbindung der Einnahmen in Form einer dauergesetzlichen Sonderregelung finden sich in Art. 1 Straßenbaufinanzierungsgesetz, wonach ein Teil des Aufkommens der Energiesteuer nach Art. 1 StrBFinG. v. 28.3.1960 (BGBl. I

8 Gröpl, Haushaltsreformen und Verfassungsrecht, 2001, S. 275; Piduch, Bundeshaushaltsrecht, § 8 BHO, Rn. 1 ff.

9 Gröpl, in: Bonner Kommentar zum GG, Art. 110, Rn. 145; BVerfGE 93, 319 (348); BVerfGE 65, 325 (344) 49.

10 Gröpl, in: ders., § 8 BHO Rn 26.

S. 201, i.d.F. durch Art. 285 V. v. 31.10.2006, BGBl. I S. 2407) für Zwecke des Straßenwesens zu verwenden ist.

Ähnliches gilt nach § 5 Abs. 1 Regionalisierungsgesetz (Art. 4 G. v. 27.12.1993, BGBl. I S. 2378, 2395 i.d.F. durch Art. 4 G. v. 14.12.2012, BGBl. I S. 2598) für den ÖPNV der Länder. Eine andere Ausnahme ist § 18 Abs. 2 Wohnungsbau- und Familienheimgesetz. Nach dieser Vorschrift stellt der Bund im Bundeshaushalt für den öffentlich geförderten Wohnungsbau jährlich Mittel zur Verfügung. Auch die dem Brandschutz dienende Feuerschutzsteuer ist zweckgebunden.

