

Grundsteuerreform: Chance nutzen – Steuerge- rechtigkeit schaffen



- **Steuergerechtigkeit schaffen**
- **Grundsteuer als verlässliche Einnahme für die Städte und Gemeinden sichern**
- **Erneute Hauptveranlagung als rechts-sichere und bewährte Alternative statt Experimente mit neuen Modellen**
- **Keine Eingriffe in das gemeindliche Hebesatzrecht**

Foto: Birgith / pixelio.de



Grundsteuerbelastung im internationalen Vergleich

Die Grundsteuer ist eine international gängige Besteuerung. Die Steuerbelastung ist in Deutschland im internationalen Vergleich sehr niedrig. („Die Grundsteuer – der schlafende Riese“). In Deutschland wird die Grundsteuer vom Eigentümer (Ausnahmefall Nutzer) erhoben. Sie kann über die Nebenkosten auf die Mieter voll umgelegt werden.

Garantie im Grundgesetz, Volumen und Entwicklung in Mecklenburg-Vorpommern

Das Aufkommen der Grundsteuern (A und B) steht nach dem Grundgesetz den Städten und Gemeinden zu. Rechtsgrundlage ist das Grundsteuergesetz und für die Besteuerungsgrundlagen das Bewertungsgesetz im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung.

Die Besteuerung ist also grundsätzlich bundeseinheitlich. Wenn es kein Bundesgesetz gäbe, könnten die Länder eigene Grundsteuergesetze erlassen. Der Freistaat Bayern beabsichtigt dies. Der Anteil der Grundsteuer in Mecklenburg-Vorpommern an den Steuereinnahmen der Gemeinden hat nur leicht zugenommen. Leichte Zuwächse gab es mit dem Bauboom der Eigenheimgebiete in den 90er Jahren. Das Aufkommen ist bei den Städten und Gemeinden anders als z. B. bei der sehr volatilen Gewerbesteuer verlässlich und planbar (sehr wichtiger Aspekt!). Anders als bei der Gewerbesteuer können sich die Grundsteuerpflichtigen der Besteuerung in einer Gemeinde nicht so schnell entziehen z. B. durch Sitzverlagerung oder Betriebsaufgabe.



Es gibt Unterschiede im Steueraufkommen bei den einzelnen Gemeinden, die Unterschiede verändern sich aber nicht so stark und schnell wie bei der Gewerbesteuer oder den gemeindlichen Einkommensteueranteilen. In aller Regel sind die Hebesätze in größeren Städten höher als in kleineren Gemeinden, in strukturstärkeren Regionen höher als in strukturschwächeren (Ausnahme: Stadt-Umland-Räume).

Foto oben: Susanne Lenschow
Foto Mitte: Tim Reckmann / pixelio.de

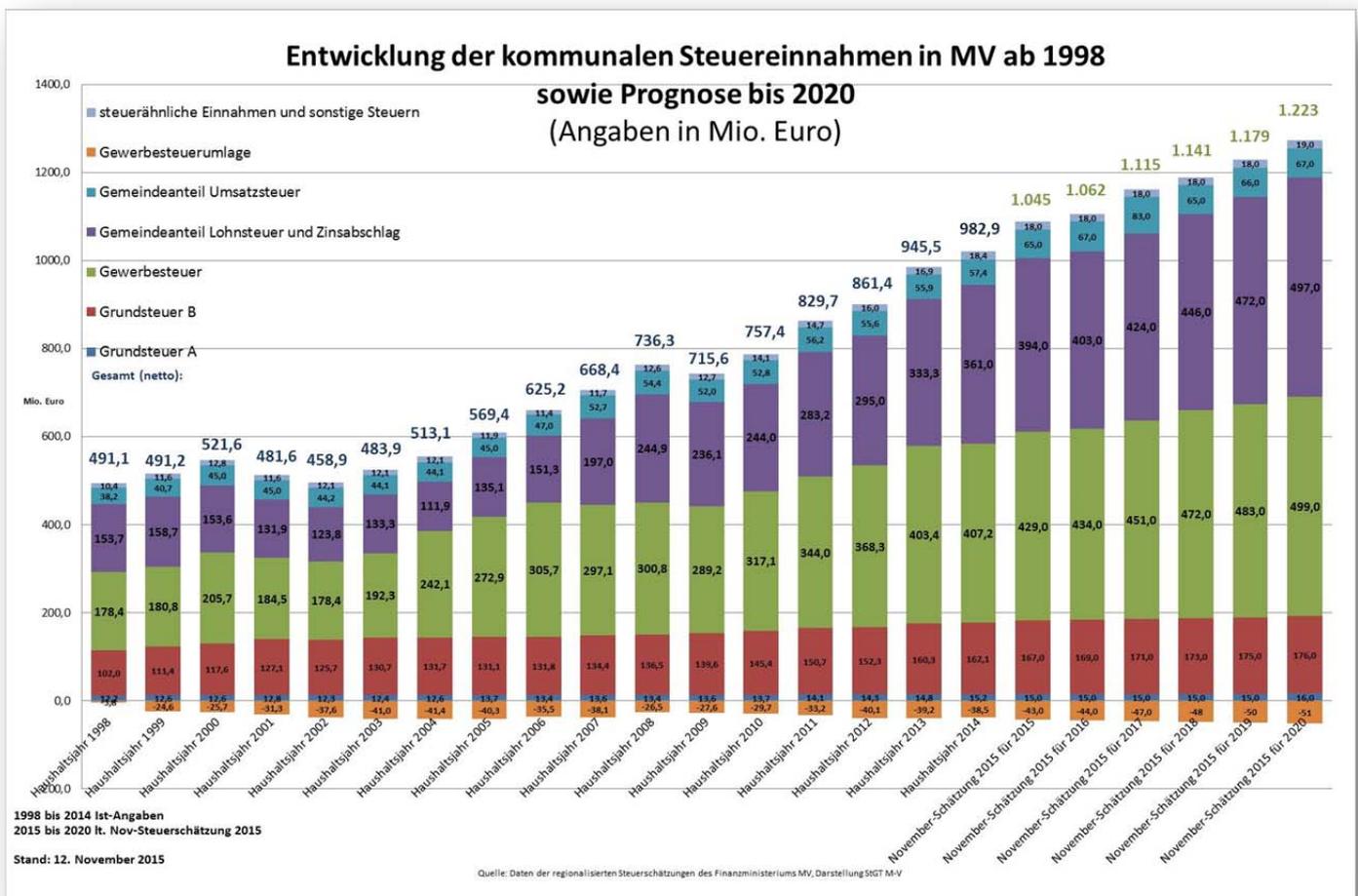


Diagramm: StGT M-V

Anrechnung der Grundsteuereinnahmen im Länderfinanzausgleich (LFA)

Strittig ist, zu welchem Prozentsatz die Grundsteuereinnahmen im LFA auf die Steuerkraft der einzelnen Länder angerechnet und ausgeglichen werden. Die bisherige Anrechnung erfolgt nicht zu 100 Prozent. Bei der Kompromissvariante der Ministerpräsidenten zu den Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab 2020 soll sie merklich angehoben werden, aber deutlich unter 100 Prozent liegen. Es gibt zwischen den Ländern unterschiedliche Interessen: Höhere Werte in den süddeutschen Ländern und den Stadtstaaten, geringere Werte in den strukturschwachen Flächenländern.

Grundsteuerreform/Ausgebliebene Wertfortschreibungen/Hauptveranlagung durch die Finanzverwaltung

Die Besteuerungsgrundlagen beruhen grundsätzlich auf dem Wert des Grundstückes. Dieser wird pauschalisiert durch die Finanzämter (Bewertungsstellen) durch sog. Einheitswerte festgestellt. Den Einheitswerten liegt eine



bundesweit flächendeckende Ermittlung der Besteuerungsgrundlagen (Hauptveranlagung) in den alten Ländern aus 1964 zu Grunde. Nach § 21 Abs. 1 Bewertungsgesetz wird alle 6 Jahre eine neue Hauptveranlagung durchgeführt, um so die Besteuerungsgrundlagen zu aktualisieren. Das hätte z. B. dazu geführt, dass mit den Wertsteigerungen der Grundstücke und Gebäude die Steuerbasis bei den Gemeinden automatisch gestiegen wäre, Veränderungen bei den Grundstücken und ihren Werten regelmäßig erfasst würden. Das würde eine hohe Steuergerechtigkeit bedeuten.

Der Aufwand in den Bewertungsstellen für eine Hauptveranlagung wäre erheblich. Vordergründig deshalb haben Bund und Länder die regelmäßige Hauptveranlagung ausgesetzt. Die Gemeinden haben in der Folge ihre steigenden Finanzbedarfe durch Erhöhungen der Hebesätze ausgleichen müssen. In strukturstärkeren Gemeinden erfolgte das in der Regel stärker als in strukturschwachen Gemeinden.

Die Länder (und damals noch der Bund) sparten durch die ausgesetzten Hauptveranlagungen hohe Personalkosten in der Finanzverwaltung für die Erhebung und evtl. Einsprüche und Klagen bei Neufestsetzungen für Bestandsgrundstücke.

Mit der Entscheidung des BVerfG zur Verfassungswidrigkeit der Erhebung der Vermögenssteuer (Bemerkung am Rande: Die Vermögenssteuer wurde nicht abgeschafft, sondern wird nicht erhoben. Sonst könnten die Gemeinden lokale Vermögenssteuern erheben) mussten die Bewertungsstellen in den Finanzämtern nur noch für die Grundsteuererhebung vorgehalten werden. Die Ausstattung der Bewertungsstellen hat in der Folge qualitativ und quantitativ stark abgenommen. Interessant: Die Verfassungswidrigkeit der Vermögenssteuer ergab sich aus einer stark ungleichen Besteuerung unterschiedlicher Vermögenswerte. Durch eine Änderung der Feststellung der Besteuerungsgrundlagen bei einer Grundsteuerreform könnten die Länder sehr viel Personal einsparen.

Seit Mitte der 70er Jahre wird durch die Länder eine Grundsteuerreform diskutiert. Es gibt immer kein Ergebnis, weil sich die Länder nicht einigen können (aktuell verfechten die südlichen Länder eine wertunabhängige Besteuerung, sie haben die teureren Immobilien, die Nordländer wollen eine möglichst starke Wertorientierung. Hintergrund scheinen evtl. Ausgleichszahlungen im Länderfinanzausgleich durch den hohen Ausgleichsgrad von über 95 % der Einnahmeunterschiede und evtl. der Schutz des Altbestandes zu sein.). Die Länder wollen bei einer Grundsteuerreform den Aufwand in ihren Bewertungsstellen nicht erhöhen und den Aufwand am liebsten an die Städte abgeben.

In der Folge wird die Besteuerung immer ungleichmäßiger. Der Altbestand wird nach den Einheitswerten von 1964 besteuert, neue Gebäude werden neu bewertet auf Grund ihres aktuellen Einheitswertes. In einer großen Stadt in Mecklenburg-Vorpommern hat man die Einheitswerte der Grundstücke in einer Straße mit unterschiedlich alten Gebäuden zusammengestellt. Da auch sanierte Altgebäude nach dem alten Einheitswert besteuert werden, kann ein Außenstehender keinen Bezug zwischen dem vermeintlichen Wert der Immobilie und dem Einheitswert feststellen.

Politisch interessant ist, dass man z.B. gar keine Grundsteuerreform benötigen würde, um die Einheitlichkeit der Besteuerung wieder herzustellen. Man müsste nur die Aussetzung der Hauptveranlagung streichen und alle Immobilien auf der bisherigen Grundlage neu bewerten. Das hätte gegenüber einer Grundsteuerreform auch den Vorteil, dass die Prozesse bekannt und erprobt und durch die langjährigen Entscheidungen der Gerichte zu den Neubewertungen



Foto: Günter Havlena / pixelio.de

auch rechtssicher sind. Nur das Personal müsste dazu bereitgestellt werden. Aber jede Grundsteuerreform ist auch mit Aufwand verbunden. Die Alternativen zur Feststellung der Besteuerungsgrundlagen (z.B. Befliegungen zur



Feststellung der Abmessungen von Gebäuden, Bodenrichtwerte für die Grundstücke) haben allesamt nicht ausgeräumte Mängel. So liegen z.B. nicht überall aktuelle Bodenrichtwerte vor, da diese auf Kaufpreissammlungen beruhen. Die Landkreise wären mit Personal zur Betreuung der Gutachterausschüsse eingebunden, obwohl sie nur indirekt am Steueraufkommen partizipieren. Gerade in Mecklenburg-Vorpommern werden an der Küste für werthaltige Grundstücke keine entsprechenden Richtwerte ausgewiesen, weil die Bodenrichtwerte durch fehlende Angaben nicht ermittelbar sind. Die Finanzministerkonferenz hat sich aber bedauerlicher Weise bereits gegen die Stimme von Bayern auf ein Reformmodell verständigt, bei dem die Bodenrichtwerte zur Ermittlung des Grundstückspreises herangezogen werden sollen und Befliegungen zur Ermittlung der Grundfläche und Höhe der Gebäude eingesetzt werden, um daraus den Gebäudewert pauschal zu ermitteln.

Ohne eine Aktualisierung der Besteuerungsgrundlagen an den vorhanden echten Werten wird sich auch die Steuerbelastung der Bürger im Bundesgebiet immer weiter auseinander entwickeln. Die Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse wird damit immer schwieriger und erfordert stärkere Ausgleichsmechanismen. Unglücklich an der Grundsteuerreformdiskussion ist, dass die Länder bisher politisch nach außen die Einkommensneutralität der Reform kommunizieren. Das soll wohl Widerstände vermeiden und lässt die Länder in einem positiven Licht erscheinen. Problem: Damit wird bei dem einzelnen Steuerpflichtigen die Erwartung geweckt, seine Steuerlast bliebe gleich. Diese Erwartung wird später bei der Umsetzung bei vielen Altbestand-Besitzern zwangsläufig enttäuscht. Der politische Preis fällt bei den Gemeinden an, wenn sie die Hebesätze nicht verringern können. Deshalb muss die Botschaft der Grundsteuerreform lauten: Steuergerechtigkeit schaffen, verlässliche Einnahmen für die Aufgaben der Städte und Gemeinden sichern!

Sonderregelungen für die Grundsteuererhebung in den neuen Bundesländern (Einheitswerte 1935, Ersatzbemessungsgrundlagen, Nutzerbesteuerung bei der Grundsteuer A und abnehmende Steuerbasis bei der Grundsteuer A)

Die Ungleichheit der Besteuerung in den neuen Bundesländern ist noch um ein Vielfaches größer. Da es 1964 keine Hauptfeststellung gab, liegen teilweise die Einheitswerte von 1935 zu Grunde (letzte Hauptfeststellung in den neuen Ländern). Die Werte sind grob betrachtet ca. nur halb so hoch wie die 1964er. Zudem liegen auch in Mecklenburg-Vorpommern diese Werte nicht flächendeckend vor. Es gab Unterschiede zwischen Mecklenburg-Schwerin, Pommern und Mecklenburg-Strelitz. Für die Neubauten aus der DDR-Zeit hat der Einigungsvertrag eine erleichterte Bewertung durch eine sog. Ersatzbemessungsgrundlage zugelassen, die auf Selbsterklärungen der Grundstückseigentümer zu wichtigen Faktoren (Größe, Alter, Ausstattung) beruht.

Bei der Grundsteuer A (land- und forstwirtschaftlich genutzte Grundstücke) gibt es eine Sonderregelung im Einigungsvertrag, nach der nicht der Eigentümer, sondern der Nutzer (Pächter bzw. Eigentümer) besteuert wird.

Das war 1990 wegen der vielfach ungeklärten Eigentumsfragen sinnvoll, dürfte aber nach 30 Jahre nach der Wende nicht weiter fortgelten. Eine Änderung würde viel Arbeit in den Bewertungsstellen der Finanzämter und damit Personalkosten bei der Finanzverwaltung der neuen Länder nach sich ziehen. Außerdem gelten besondere Regelungen nach denen eine Fortschreibung der Besteuerungsgrundlagen erst vorgenommen wird, wenn die Änderungen bestimmte Wertfortschreibungsgrenzen beim Grundstück überschreiten. Interessanterweise sind die Grenzen für Zurechnungen höher als für Reduzierungen. Das bedeutet in der Praxis, dass z.B. bei der Änderung eines Pachtvertrages über ca. 50 ha Wald, der Einheitswert bei dem bisherigen Pächter entsprechend verringert wird, bei dem neuen Pächter aber überhaupt nicht erhöht wird. In den Gemeinden entsteht der Eindruck, hier gingen Grund-



Foto: gabriele Planthaber / pixlio.de



stücke bei der Besteuerung verloren. Durch die zahlreichen Änderungen der Pachtverträge sind die Auswirkungen erheblich und bei der wirtschaftlich erholten Lage in vielen landwirtschaftlichen Betrieben kaum noch nachvollziehbar.



Keine Besteuerung von Windkraftanlagen und Solarparks

Sonderregelungen im Bewertungsgesetz verhindern, dass für Windparks und Solaranlagen Grundsteuern entsprechend ihrem wirtschaftlichen Wert gezahlt werden (da nicht dauerhaft zum Aufenthalt von Personen bestimmt, keine land- oder forstwirtschaftliche Nutzung). Die Gemeinden gehen leer aus. Von den gleichen Regelungen profitieren aber auch viele industrielle Anlagen.

Foto: uschi dreiucker / pixelio.de

Anstehende Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zur Verfassungsmäßigkeit der Grundsteuer (Keine gleichmäßige Besteuerung)

Nachdem das BVerfG in vorangegangenen Jahren wiederholt die Grundsteuer als *n o c h* verfassungsgemäß trotz der zunehmenden Unterschiede in der Besteuerung (s.o.) bewertet hat, droht nach Ansicht vieler Prozessbeobachter bei den in diesem Jahr anstehenden Entscheidungen etwas anderes. Das hat mit den steigenden Unterschieden zu tun als auch mit der Tatsache, dass es noch keine echte, abgestimmte Initiative zur einer Vereinheitlichung der Besteuerungsgrundlagen z.B. durch eine Grundsteuerreform gibt. Damit ist die verlässlichste der gemeindlichen Steuern in Gefahr.

Versteckte Einnahmepotentiale der Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern (Landesrechnungshof aktuell im Kommunalfinanzbericht 2015 mit Hinweis auf unterdurchschnittliche Hebesätze)

Rechtlich gibt es nach der Rechtsprechung keine Grenze bei den Hebesätzen. Hebesätze von 800 % und von 1.000 % sind auf der Basis der 1964er Einheitswerte bereits gerichtlich bestätigt worden. Die Rechtsprechung hat auch anerkannt, dass z.B. die Rechtsaufsicht die Anhebung von höheren Hebesätzen anordnen kann, ohne dass das gemeindliche Selbstverwaltungsrecht verletzt ist, wenn sich z.B. eine Gemeinde in einer finanziellen Notlage befindet und kein anderer Weg zum Haushaltsausgleich besteht.

Landesrechnungshof und Finanzministerium in Mecklenburg-Vorpommern wiederholen stets ihre Forderungen nach Anhebung der Hebesätze in den Gemeinden in Mecklenburg-Vorpommern. Bundesweit sind die Hebesätze in Mecklenburg-Vorpommern sehr niedrig (s. u.a. Kommunalfinanzbericht 2015 des Landesrechnungshofes). Tenor ist, dass die Gemeinden selbst ihre Einnahmemöglichkeiten ausschöpfen sollen, bevor sie eine bessere Finanzausstattung durch das Land fordern. Je nach Vergleichsland und Einbeziehung der Gewerbesteuer oder nicht wird mit versteckten Einnahmepotentialen von bis zu 160 Mio. EUR p.a. argumentiert.

Hebesatzgefälle im Stadt-Umland-Raum

Der Landesrechnungshof bemängelt, dass insbesondere in den strukturstarken Stadt-Umland-Räumen die Hebesatzpotentiale nicht ausgeschöpft werden. Während die Kernstädte in der Regel landesweit die höchsten Hebesätze haben, erheben die direkt benachbarten Umlandgemeinden in der Regel unterdurchschnittliche Steuersätze. Das hat auch damit zu tun, dass viele Umlandgemeinden zum Ausgleich ihres Haushaltes mit geringeren Hebesät-



zen auskommen. Nach den Einnahmegrundsätzen in der Kommunalverfassung M-V ist die Steuererhebung nachrangig gegenüber sonstigen Einnahmen und Gebühren und Entgelten.

Die Ausgestaltung der Stadt-Umland-Umlage im Finanzausgleichsgesetz M-V (FAG), die gegen den Willen des Städte- und Gemeindetages eingeführt wurde, ist für verfassungswidrig erklärt worden, die Erhebung ist hingegen grundsätzlich verfassungsrechtlich zulässig. Die sofort angekündigte und den Kernstädten versprochene Ersatzregelung gibt es bis heute nicht.

Fraglich ist deshalb, wie ernsthaft die Landesregierung wirklich die Ausschöpfung der Steuerpotentiale will oder ob es nicht nur ein Instrument ist, um den Forderungen der Kommunen nach einer besseren Finanzausstattung im FAG zu begegnen.

Versteckte Einnahmepotentiale verringern Finanzbedarf der Kommunen im FAG

Es besteht die Gefahr, dass die Gutachter für die FAG-Novelle 2018 den Finanzbedarf der Kommune um die sog. nicht erhobenen Hebesätze nach unten korrigieren.

Anreize zur Hebesatzerhöhung durch Anrechnung der fiktiven durchschnittlichen Hebesätze bei der Ermittlung der Steuerkraft und der Amts- und Kreisumlagegrundlagen

Das FAG M-V enthält ein Anreizsystem zur Anhebung der Hebesätze. Die Schlüsselzuweisungen werden nicht auf tatsächlicher Steuereinnahmekraft gezahlt, sondern auf der Basis der Steuereinnahmen, die die Gemeinde bei dem landesdurchschnittlich gewichteten Hebesatz in ihrer Gruppe gehabt hätte. Geringere Einnahmen aufgrund niedriger Hebesätze werden nicht durch Schlüsselzuweisungen ausgeglichen, höhere Einnahmen aus höheren Hebesätzen führen nicht zu geringeren Schlüsselzuweisungen.

Dazu kommt, dass die auf den so berechneten fiktiven Hebesätzen beruhenden fiktiven Steuereinnahmen und nicht die tatsächlichen Steuereinnahmen Basis für die Kreis- und Amtsumlagen sind. Gemeinden mit niedrigen Hebesätzen müssen einen höheren Anteil ihrer Einnahmen an Kreis und Amt abführen, Gemeinden mit höheren Hebesätzen einen niedrigeren. Diese Anreize führen zu stetig steigenden Durchschnittshebesätzen („Schraube ohne Ende“).

Das Land profitiert zu 2/3 nach dem in Mecklenburg-Vorpommern geltenden Gleichmäßigkeitsgrundsatz von jeder Hebesatzerhöhung in den Gemeinden, ohne dafür einen politischen Preis wie in den Gemeinden zahlen zu müssen. Im letzten Jahr haben allein 250 Städte und Gemeinden ihre Realsteuerhebesätze angehoben, um nicht weiter zurückzufallen. Auch diese Mehreinnahmen haben zum Anstieg der kommunalen Steuereinnahmen beigetragen. Das Land spart dafür 2/3 der Mehreinnahmen an Zuweisungen an die Kommunen.

VO-Ermächtigung des Innenministeriums zur Festlegung der durchschnittlichen fiktiven Hebesätze zur Berechnung der kommunalen Steuerkraft im FAG

Die Forderungen des Finanzministeriums und des Landesrechnungshofes nach noch stärkerer Anspannung der Hebesätze könnten auch dadurch umgesetzt werden, dass das Innenministerium die bestehende gesetzliche Ermächtigung im FAG nutzt und die Hebesätze zur Berechnung der Steuerkraft für Schlüsselzuweisungen, Amts- und Kreisumlagen gegenüber der bisherigen Durchschnittsberechnung einfach erhöht. Bayern setzt z.B. auch diese Sätze fest. Dagegen wäre aber der landesweite Widerstand der Steuerzahler (z.B. Unternehmerverbände, Haus- und Grund) auf Landesebene zu erwarten. Dies und die ein wenig zögerliche Nutzung der Möglichkeit höherer Hebesätze durch Aufsichtsbehörden zum Haushaltsausgleich anzuordnen, könnten Zweifel aufkommen lassen, ob das Land tatsächlich an immer höheren Hebesätzen interessiert ist.



Haushaltskonsolidierung über Grundsteuererhöhungen, Auswirkungen von Grundsteuererhöhungen auf Grundstückseigentümer und Nutzer

Der Städte- und Gemeindetag M-V wirbt auf vielfache Weise für Hebesatzerhöhungen zur Haushaltskonsolidierung. Am erfolgreichsten sind Veranstaltungen vor Ort, bei denen die konkreten Anliegen und Widerstände erörtert und konkrete Wege aufgezeigt werden können. Statt eines abstrakten Erfolges beim Haushaltsausgleich ist die Akzeptanz höher, wenn man Steuerpflichtigen den konkreten Nutzen vor Ort zeigen kann (Zustand der Sportstätten, Verkehrs- und Grünanlagen, freiwillige Leistungen der Gemeinden, „Nur wer hat, kann auch geben“). Der natürliche Widerstand zur Zahlung einer anonymen Steuer entfällt, wenn man sieht, was dadurch geschaffen wird, was man dadurch erhält (z.B. Sicherheit der Immobilie und ihrer Bewohner durch eine leistungsfähige örtliche Feuerwehr).

Die auf den einzelnen Steuerpflichtigen (Umlage auf den Mieter) berechneten Mehrbelastungen fallen in aller Regel sehr gering aus. Der Vergleich mit anderen privaten Ausgaben ist oft hilfreich. Der Vergleich des Anstiegs der Hebesätze seit 1995 z.B. im Vergleich mit anderen Kostensteigerungen, bei Fragen zur Belastbarkeit der Steuerpflichtigen mit den Einkommensanstiegen (s. Einkommensteuerstatistik) oder z.B. den Pkws bietet oft eine andere Einschätzung der Steuererhöhung.

Eine stärkere Anspannung der Hebesätze kann zu einer höheren Spürbarkeit kommunalpolitischer Entscheidungen führen.

Haftung für gemeindliche Schulden

Am Ende haften für die gemeindlichen Schulden die Grundstückseigentümer. Mieter haften nur mittelbar, denn sie könnten in andere Gemeinden umziehen.

Soziale Aspekte bei der Einnahmeerhebung über die Grundsteuer („Reichenschutz“)

Nach der Erhebung nutzungsabhängiger Entgelte ist die Finanzierung der Aufgaben der Gemeinde und des Gemeinwesens über die Grundsteuer sozial, weil sie an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit anknüpft (Starke Schultern tragen mehr als schwache Schultern). Die heutige Gewerbesteuer knüpft im Wesentlichen am Ertrag an, die Grundsteuer soll (nach ihrer Entstehungsgeschichte) Vermögende stärker in Anspruch nehmen als weniger Vermögende. Durch die ausgesetzten Hauptveranlagungen ist dies aber immer weniger der Fall, durch die anstehende BVerfG-Entscheidung droht dieses Element ganz zu entfallen.

Mit der Grundsteuer werden nicht nur die Einwohner in der Gemeinde mit den Kosten des Gemeinwesens belastet, sondern auch auswärtige Grundstückseigentümer. Das sollte die Erhebung der Grundsteuer politisch eigentlich leichter machen.

Wenn die Grundsteuer einmal wirklich nicht gezahlt werden kann, kann die Zahlung gegen die Eintragung einer dinglichen Sicherung auf dem Grundstück ausgesetzt werden. Dann ist aber zumindest theoretisch gewährleistet, dass z.B. im Erbfall die Gemeinde ihre Einnahmen erhält. Teilweise wird mit Verweis auf das frühere Volumen und das Schicksal der Vermögenssteuer von „Reichenschutz“ gesprochen, wenn es nicht bald wieder zu einer Besteuerung der Grundstücke kommt, die im Wesentlichen auf den aktuellen Werten der Grundstücke beruht.

Ansprechpartner Referat Finanzen:

Thomas Deiters, Stellv. Geschäftsführer

Kontaktdaten:

E-Mail: Deiters@stgt-mv.de

Telefon: (03 85) 30 31 212