

Tagungsbericht

Am Dienstag, 4. Februar 2019, fand im Bundesverwaltungsgericht um 18 Uhr die vierte Veranstaltung des Sächsischen Steuerkreises e.V. im Vortragsturnus des akademischen Jahres 2019/2020 statt. Vor zahlreichen Teilnehmern referierten *Prof. Dr. Gregor Kirchhof* – Institut für Wirtschafts- und Steuerrecht, Universität Augsburg – und *Volker Freund* – Bayerisches Staatsministerium der Finanzen und für Heimat, München, zum Thema:

Die neue Grundsteuer

Nach der Eröffnung durch *Prof. Dr. Desens* stellte *Freund* zunächst die Leitmotive des Bundesgesetzes zur Reform des Grundsteuer- und Bewertungsrechts vom 26. November 2019 dar. Dabei ging er insbesondere auf das steuerpolitische Ziel und die Systementscheidung ein, das Bewertungs- und Grundsteuerrecht in seiner Grundstruktur beizubehalten. Unter Beachtung der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts sollte ein wertabhängiges Grundsteuermodell mit dem „Bewertungsziel eines objektiv-realen Grundsteuerwerts als Bemessungsgrundlage für eine relations- und realitätsgerechte Besteuerung“ entwickelt werden.

Daraufhin stellte *Freund* die Neuerungen innerhalb des Reformmodells vor. So habe sich die Bezeichnung der Bemessungsgrundlage von Einheitswert in Grundsteuerwert geändert (§ 13 Abs. 1 Satz 2 GrStG). Weiter sollen für dessen Feststellung zukünftig nur noch die Vermögensarten nach § 218 Satz 1 BewG (land- und forstwirtschaftliches Vermögen [§ 232 BewG] und Grundvermögen [§ 243 BewG]) erfasst werden. Hauptfeststellungen sollen nur noch alle sieben Jahre, statt zuvor alle sechs Jahre, erfolgen (§ 221 Abs. 1 BewG). Nach Auffassung *Freunds* komme es nach den neueren Reformbestrebungen nicht zu größeren Änderungen bei unbebauten Grundstücken, weshalb der Fokus der Diskussion vor allem auf die Situation bei bebauten Grundstücken zu legen sei.

Im weiteren Verlauf seines Vortrages erläuterte *Freund* das Gesetz zur Änderung des Grundsteuergesetzes zur Mobilisierung von baureifen Grundstücken für die Bebauung vom 30. November 2019 und dessen Anwendungsvoraussetzungen (§ 25 Abs. 5 GrStG).

Zum Abschluss ging *Freund* auf das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 72, 105 und 125b GG) vom 15. November 2019 ein. Anlass für diese waren Unsicherheiten über die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für eine Grundsteuerreform. Aus diesem Grund habe der Gesetzgeber Ergänzungen in Art. 105 Abs. 2 GG und Art. 72 Abs. 3 Satz 1 GG vorgenommen, nach denen der Bund nun die konkurrierende Gesetzgebung über die Grundsteuer innehat. Den Ländern wurde indes eine umfassende Kompetenz zur Abweichungsgesetzgebung u.a. auch für die

Grundsteuerbemessungsgrundlage zugestanden (sog. „Öffnungsklausel“). Der neue Absatz 3 des Art. 125b GG sieht die Wirksamkeit abweichenden Landesrechts für die Erhebung der Grundsteuer frühestens ab dem 1. Januar 2025 vor. So bestehe ausreichend Zeit, damit die Länder Reformgesetze ausarbeiten können.

Nach den grundlegenden Erläuterungen stellte *Freund* das bayerische „Einfach“-Grundsteuermodell vor, das ein flächenbezogenes Modell ist. Ziel sei es, mit diesem eine geschlossene Gesamtkodifikation zu schaffen. Seiner Ansicht nach bestehe jedoch noch größtenteils Diskussions- und Redebedarf über dieses Modell, weil er als Folge der Grundsteuerreform ein erhebliches Klagepotenzial sieht.

An die Ausführungen *Freunds* schloss sich *Kirchhof* zunächst mit Erläuterungen zur Entstehung der Öffnungsklausel an. Im weiteren Verlauf seines Vortrages bewertete er die Reformansätze und stellte die einzelnen Modelle für die Grundsteuer näher vor.

Das wertabhängige Bundesmodell erachtete *Kirchhof* dabei als verfassungswidrig, da es aus seiner Sicht gegen den Gleichheitsgrundsatz verstoße. Als Kritikpunkt nannte *Kirchhof* die Zugrundelegung des Einheitswertmodells für die Grundsteuerbemessungsgrundlage, das noch auf den nicht fortgeschriebenen Werten beruhe. Das Reformgesetz modifiziere diese lediglich. Eine Fortschreibung der entsprechenden Werte würde aus seiner Sicht aber keine Grundlage für ein neues Bundesgesetz nach den rechtlichen Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts darstellen.

Er verwies weiterhin darauf, dass für jede Steuer der Belastungsgrund ersichtlich zu regeln sei, also geklärt sein muss, warum eine Steuer erhoben wird. Dies ginge nicht zuletzt sowohl aus dem Kernbrennstoffurteil als auch aus dem Grundsteuerurteil des Bundesverfassungsgerichts hervor. Diesbezüglich würden zwar Sonderertrag und Leistungsfähigkeit in den Gesetzesmaterialien im Bundesmodell genannt, diese stellen aber aus seiner Sicht keinen hinreichend validen Belastungsgrund dar. Vielmehr sei der Grund für die Erhebung der Grundsteuer die besonderen ortsgebundenen Leistungen, die eine Gemeinde, in der sich das Grundstück befindet, dem Grundstückseigentümer zur Verfügung stellt. Darunter fallen zum Beispiel Grünanlagen, Spielplätze oder die Verkehrsanbindung einer Gemeinde. Auch werde gegen den Gleichheitssatz verstoßen, da die Parameter für die Bewertung derart reduziert seien, dass der tatsächliche Wert einer Immobilie nicht mehr erfasst werden könne.

Weiter nannte er ein praktisches Problem: Da es sich bei der Erhebung der Grundsteuer um ein Massenverfahren handle, müssten für die Neubewertung sämtlicher Grundstücke neue Mitarbeiter eingestellt werden. Damit würde es letztendlich zu erheblichen Mehrausgaben für den Bundeshaushalt kommen.

Aus diesen, insbesondere auch verfassungsrechtlich problematischen Gründen empfiehlt *Kirchhof* deshalb den Ländern, von der Öffnungsklausel Gebrauch zu machen. So könne nicht nur eine verfassungswidrige Grundsteuer verhindert werden, es sei

somit auch gewährleistet, dass sich aus einer Auswahl von Modellen das beste durchsetze.

Im Gegensatz zum Bundesmodell befürwortete *Kirchhof* das bayerische Modell. Er sieht lediglich in diesem Modell das Problem, dass für die gleiche Fläche die gleiche Höhe an Grundsteuer geleistet werden müsse. Zusätzliche Komponenten, die äquivalenzrechtliche Typisierungen einbeziehen und damit unter anderem die Lage eines Grundstücks berücksichtigen, fehlten.

Diese seien im niedersächsischen Modell indessen gewährleistet. Dennoch befürwortete *Kirchhof* eher eine vertretbare Einbeziehung solcher Komponenten. Unsicher sei nämlich, ob allgemein gesagt werden könne, dass eine höherpreisige Lage eines Grundstücks gleichzeitig äquivalent bessere gemeindliche Leistungen mit sich bringe.

Daraufhin folgten Ausführungen zum Bodenwertmodell, das in seiner Handhabung durch Einfachheit geprägt sei und gerade einen Anreiz schaffe, vorhandene Grundstücke zu bebauen. Allerdings hält er auch dieses wegen der erheblichen Belastungsverschiebungen gerade bei geringwertig bebauten Grundstücken, im Vergleich zum bisherigen Recht, für gleichheitswidrig.

Zuletzt ging *Kirchhof* auf ein neueres Lösungsmodell von Vertretern der SPD ein. Diese sprechen sich für eine sogenannte Bodenwertsteuer aus. Jedoch ergeben sich aus *Kirchhofs* Sicht bei diesem Modell ähnliche Probleme, wie auch bei den sonstigen wertabhängigen Modellen. So würden zum Beispiel strukturell stille Reserven mit der Besteuerung aufgedeckt, die aber nicht mit der tatsächlichen Leistungsfähigkeit des Steuerpflichtigen gleichlaufen könnten. Aus seiner Sicht stelle sich dieses Modell daher als systemwidrig dar.

Abschließend erklärte *Kirchhof*, dass sich aus seiner Sicht die Diskussion zu stark auf Gerechtigkeitserwägungen fokussiere. Viel eher solle der Vollzug durch einfachere Verwaltungsverfahren der Grundsteuer vereinfacht werden. Dadurch würde die Akzeptanz für die Erhebung in der Bevölkerung steigen. Als Mittel für die Vereinfachung nannte er die Notwendigkeit, das materielle Recht der fortschreitenden Digitalisierung anzupassen.

Im Anschluss an den interessanten und hochaktuellen Vortrag nutzten die Teilnehmer gemeinsam mit dem Vortragenden ausgiebig die Gelegenheit eines weiteren fachlichen und persönlichen Austauschs bei Brezeln und Getränken.

Gerd Wantzlöben