

Unterrichtung

Der Präsident
des Niedersächsischen Landtages
– Landtagsverwaltung –

Hannover, den 10.06.2011

Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2007**Kosten des Landes für die Festsetzung der Grundsteuermessbeträge****Beschluss** des Landtages

- a) vom 29.10.2009 (Nr. 7 der Anlage zu Drs. 16/1764)
- b) vom 10.11.2010 (II Nr. 4 d der Anlage zu Drs. 16/2937)

Die Landesregierung hat zugesagt, sich für einen zügigen Abschluss der angestrebten Reform der Grundsteuer einzusetzen. Reformvorschläge einer länderoffenen Arbeitsgruppe sollen bis zur ersten Finanzministerkonferenz des Jahres 2011 vorliegen. Der Landtag erwartet einen neuen Bericht über die Ergebnisse der Reformbemühungen bis zum 30.06.2011.

Antwort der Landesregierung vom 09.06.2011

Die Antwort der Landesregierung vom 23.02.2010 in der Drucksache 16/2256 wird wie folgt ergänzt:

1. Verfahrensstand

Die Finanzministerkonferenz (FMK) hat am 28.01.2010 eine länderoffene Arbeitsgruppe unter Federführung von Nordrhein-Westfalen beauftragt, die vorliegenden Reformmodelle ergebnisoffen zu prüfen, zu bewerten und Vorschläge für das weitere Verfahren vorzulegen. Die FMK hat am 27.01.2011 den Bericht zur Kenntnis genommen und die Arbeitsgruppe nunmehr beauftragt, eine Verprobung für jedes Reformmodell unter Einbindung der kommunalen Spitzenverbände und des Statistischen Bundesamtes durchzuführen sowie die anfallenden Bürokratie- und Verwaltungskosten zu ermitteln. Nach Vorliegen dieser Ergebnisse wird die FMK erneut über die Reform der Grundsteuer beschließen. Dem Landtag wird nach Vorlage dieses Beschlusses unaufgefordert berichtet.

2. Grundsteuerreformmodelle

Auf die Darstellung in der **Anlage** wird verwiesen.

2.1 Verkehrswertmodell

(Bremen, Berlin, Niedersachsen, Sachsen, Schleswig-Holstein, Sachsen-Anhalt, Rheinland-Pfalz, Brandenburg)

Maßstab für die Bemessung der Grundsteuer ist der Verkehrswert. Aus bereits in den Finanzämtern sowie den Katasterverwaltungen und Gutachterausschüssen vorhandenen Datenmaterialien werden individuelle Daten eines Grundstücks (Lage, Grundstücksgröße, Grundstücks-/Gebäudeart, Wohn-/Nutzfläche und Baujahr) automationsgestützt mit amtlichen Vergleichsdaten - die von den Gutachterausschüssen aufgrund gesetzlicher Verpflichtung aus gesammelten Verkaufsdaten abgeleitet werden - verknüpft, um daraus den „Verkehrswert“ eines Grundstücks (Grundsteuerwert) kostengünstig zu ermitteln. Die einmal eingegebenen Grundsteuerwerte könnten dann entsprechend der Entwicklung des Grundstücksmarktes automationsgestützt fortgeschrieben werden. Damit wird ein erneutes Eingreifen des Gesetzgebers zur Anpassung an veränderte Wertverhältnisse in der Zukunft entbehrlich.

Dieses Verfahren hat sich in den Niederlanden bereits seit Mitte der 90er-Jahre bewährt. In Niedersachsen wird der auf dieser Methode aufbauende Immobilienpreiskalkulator der Katasterverwaltung in der Praxis von der Steuerverwaltung für die Bewertung von Ein- und Zweifamilienhäusern sowie Eigentumswohnungen genutzt. Der weitere Ausbau ist geplant.

Land- und forstwirtschaftlich genutzte Grundstücke und Gebäude werden in die Wertermittlung einbezogen.

Das Verfahren kann sowohl von den Kommunen als auch von den Länderfinanzverwaltungen genutzt werden. Ziel ist zudem, das bisherige dreistufige Verfahren durch einen einzigen Bescheid zu ersetzen. Eine Steuererklärung wird nicht erforderlich sein. Die verfassungsrechtlich garantierte Hebesatzautonomie der Kommunen bleibt unangetastet; allerdings wird zum Erhalt der Aufkommensneutralität die Reduzierung der Hebesätze erforderlich.

2.2 Wertunabhängiges Modell

(Hessen, Bayern, Baden-Württemberg)

Das wertunabhängige Modell basiert auf dem Äquivalenzprinzip. Dahinter steht der Gedanke, dass Bürgerinnen und Bürger und Unternehmen über die Grundsteuer an den Kosten beteiligt werden, die der Kommune durch das Vorhalten der Infrastruktur entstehen und die nicht bereits über Gebühren und Beiträge direkt von den Nutzern erhoben werden. Die Grundsteuer soll nach diesem Modell dem kommunalen Beitragsrecht folgen.

Bemessungsgrundlage sind die Flächen von Grundstück und aufstehendem Gebäude, weil diese entscheidend für das Maß der Inanspruchnahme kommunaler Leistungen seien. Der Grundstückswert spielt daher bei diesem Modell keine Rolle.

Beim aufstehenden Gebäude soll die Brutto-Grundfläche dadurch ermittelt werden, dass die Gebäudefläche mit einer aus der Gebäudehöhe abgeleiteten Geschossanzahl multipliziert wird. Die Gebäudehöhen liegen aber bis auf Weiteres nicht vor. Für die ermittelten Flächen gelten bundeseinheitliche Äquivalenzzahlen je Quadratmeter (2 Cent Grund und Boden, 20 Cent Wohnzwecke und 40 Cent Nicht-Wohnzwecke).

Land- und forstwirtschaftliche Nutzungsflächen werden mit nutzungsabhängigen Hektar-Äquivalenzzahlen besteuert. Für Wohn- und Betriebsgebäude gelten die gleichen Regeln wie für Gebäude außerhalb der Land- und Forstwirtschaft.

Auch bei diesem Modell wird die Steuerfestsetzung in einem automatisierten Verfahren angestrebt. Steuererklärungen sollen nur bei speziellen (meist) gewerblichen Gebäudetypen bei Mischnutzung erforderlich sein. Das Modell soll die vollständige Verwaltung der Grundsteuer durch die Kommunen ermöglichen. Die Hebesatzautonomie bleibt erhalten.

Hinweis: Laut Koalitionsvereinbarung der grün-roten Landesregierung Baden-Württembergs soll sich die Grundsteuer grundsätzlich am Verkehrswert orientieren.

2.3 Gebäudewertunabhängiges Kombinationsmodell

(Thüringen)

Bei dem gebäudewertunabhängigen Kombinationsmodell wird der Grund und Boden mit dem Bodenrichtwert berücksichtigt, der auch Bestandteil des Verkehrswertmodells ist. Da sich der Grund und Boden allerdings lediglich zu ca. 20 % auf die Grundsteuer auswirkt, ist das Modell weit überwiegend ebenfalls ein wertunabhängiges Modell.

Die Gebäudefläche soll mit nutzungsabhängigen Äquivalenzzahlen besteuert werden; allerdings nicht wie bei dem wertunabhängigen Modell nach typisierten Geschossszahlen, sondern würde nach der genauen Wohn-/Nutzfläche errechnet werden. Hierzu sei eine vorab ausgefüllte Erklärung von der oder dem Steuerpflichtigen zu prüfen und gegebenenfalls zu korrigieren oder zu ergänzen.

Land- und forstwirtschaftliche Nutzflächen werden nicht besteuert, da die Erschließungs- und Infrastrukturleistungen der öffentlichen Hand bei diesen Flächen vernachlässigbar seien. Die Gebäude der Land- und Forstwirtschaft werden wie bei dem wertunabhängigen Modell berücksichtigt.

3. Entscheidende Kriterien

3.1 Verfassungskonformität

Die Verteilung der Steuerlast hat nach den Feststellungen des Bundesverfassungsgerichts verfassungsrechtlichen Anforderungen zu genügen. Sie hat grundsätzlich nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip zu erfolgen, das als Ausfluss des allgemeinen Gleichheitssatzes (Artikel 3 Grundgesetz) ein Fundamentalprinzip im Steuerrecht ist. Im Ergebnis bedeutet dies, dass derjenige, der leistungsfähiger ist, einen größeren Anteil der „Gemeinkosten“ tragen soll.

Das wertunabhängige Modell und das gebäudewertunabhängige Kombinationsmodell begründen ihre Entscheidung, die Grundsteuer nach Grundstücks- bzw. Gebäudefläche zu bemessen damit, dass die der Kommune entstehenden „Gemeinkosten“ abhängig von den genutzten (Gebäude-) Flächen sein sollen. Mit der Grundsteuer sollen nach dieser Ansicht die Kosten für Brandschutz, Schulen etc. gemäß dem Verursacherprinzip (Äquivalenzprinzip) umgelegt werden. So werden flächen- und nutzungsgleiche Grundstücke innerhalb einer Kommune auch dann gleich besteuert, wenn das eine Grundstück erkennbar wertvoller ist als das andere.

Dies ist in zweifacher Hinsicht verfassungsrechtlich problematisch: Zum einen weil hier eine Steuer allein auf das Äquivalenzprinzip gestützt werden soll und die unterschiedliche wirtschaftliche Leistungsfähigkeit nicht berücksichtigt wird. Die übermäßige Pauschalierung verhindert zudem eine realitätsgerechte Besteuerung der Objekte, indem sie regionale Unterschiede ignoriert.

Zum anderen weil zudem fraglich ist, ob die gewählte Belastungsentscheidung folgerichtig umgesetzt wird. Es müsste der Nachweis erbracht werden, dass die anfallenden Kosten in Abhängigkeit zu den Flächen anfallen. Ein solcher Nachweis ist bisher weder dem Grunde noch der Höhe nach geführt worden.

Die in den Modellen zur Berechnung der Steuerlast angewandten Äquivalenzzahlen sind lediglich (willkürlich) gegriffen. Es ist äußerst zweifelhaft, ob die notwendige Ableitung überhaupt möglich ist. Eine stringente Umsetzung des Äquivalenzgedankens führt zu einer Einschränkung der Hebesatzautonomie der Kommunen, da die Steuer auf die Finanzierung der anfallenden Kosten zu begrenzen wäre. Dies würde die Funktion der Grundsteuer als Einnahmequelle zur Deckung der allgemeinen kommunalen Kosten untergraben.

Die wertunabhängigen Grundsteuermodelle begegnen also gewichtigen verfassungsrechtlichen Bedenken. Die vermeintlich größere Planungssicherheit hinsichtlich der Steuereinnahmen wird bei einer etwaigen verfassungswidrigen Steuer konterkariert.

Das Verkehrswertmodell ist nicht solchen grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Bedenken ausgesetzt. Es übernimmt die verfassungsrechtlich bewährte und grundsätzlich unstrittige Orientierung der Steuerbemessung am Wert und beseitigt das durch die Gerichte beanstandete Vollzugsdefizit. Mit dem Verkehrswertmodell wird sowohl das verfassungsrechtlich gebotene Prinzip der Besteuerung der finanziellen Leistungsfähigkeit als auch das Prinzip der Folgerichtigkeit erfüllt, weil die Grundstücke in ihrer Relation realitätsgerecht abgebildet werden. Damit wird die Grundsteuer auf eine verfassungsrechtlich dauerhaft gesicherte Grundlage gestellt.

Auch der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen kommt in seiner Stellungnahme vom Dezember 2010 zu dem Ergebnis, dass es grundsätzlich steuerpolitisch geboten ist, für steuerliche Zwecke Wertansätze für Grundstücke zugrunde zu legen und diese den tatsächlichen Wertverhältnissen anzupassen. Bezugsgröße sind für ihn jedoch tatsächliche bzw. fiktive Mieteinnahmen.

3.2 Wirtschaftlichkeit

Wegen der ausschließlichen/weitgehenden Ausrichtung am Flächenmaßstab dürfte die Einführungsphase der wertunabhängigen Modelle zunächst kostengünstiger sein. Das Verkehrswertmodell ermöglicht jedoch Synergieeffekte, soweit der danach ermittelte Grundstückswert auch für andere steuerliche Zwecke (Erbsteuer, Grunderwerbsteuer, gegebenenfalls Ertragsteuer) und möglicherweise auch für außersteuerliche Zwecke (Gebühren und Beiträge, Maßstab für Gebäudeversicherung und Hypothekenbeleihung) - wie etwa in den Niederlanden - herangezogen wird.

Nach der Einführungsphase dürften die Verfahren - auch ohne die vorgenannten Synergieeffekte - ähnlich Kosten reduzierend wirken.

3.3 Länderfinanzausgleich

Durch die Ermittlung der Realsteuerkraft erfolgt beim Verkehrswertmodell eine systemkonforme Einbeziehung der Grundsteuer in den Länderfinanzausgleich. Insofern wirkt sich das Verkehrswertmodell, sofern keine Anpassung des Finanzausgleichsgesetzes erfolgt, tendenziell zugunsten derjenigen Länder aus, bei denen die Wertentwicklung der Grundstücke seit 1935/1964 hinter der durchschnittlichen Entwicklung im Bundesgebiet zurückgeblieben ist, d. h. zugunsten der strukturschwächeren Länder, zu denen auch Niedersachsen gehört.

Beide wertunabhängigen Modelle dagegen nivellieren die Finanzkraft, stellen also wirtschaftsstarke Regionen schwächer dar als sie real sind und begünstigen damit die strukturstarken Länder. Im Gegensatz zum Verkehrswertmodell wäre eine Korrektur nur zum Zeitpunkt der Reformeingührung möglich, eine dynamische Anpassung wäre mangels Wertausrichtung nicht möglich - lediglich bei Wachstum von Gebäudeflächen.

3.4 Europatauglichkeit

Eine wertorientierte Grundsteuer entspricht dem europäischen Standard und den Empfehlungen der OECD. Wertorientierte Grundsteuermodelle finden in Europa weit überwiegend Anwendung. Flächenorientierte Modelle sind mangels Marktdaten lediglich noch in drei ehemals sozialistischen Staaten (Slowakei, Tschechien, Polen) mit der Tendenz zu wertorientierten Modellen vorhanden.

	heutiges Recht Einheitswert 1935/1964	Verkehrswertmodell (VWM)	Wertunabhängiges Modell (WUM)	Gebäudewertunabhängiges Kombi- nationsmodell (KOM)
Grundsteuer = Realsteuer mit Hebesatzrecht der Gemeinde	Ja	Ja	Ja	Ja
Bemessungsgrundlage allgemein	Einheitswert, gesetzlicher Verkehrswert 1935 bzw. 1964	Verkehrswert; zunächst verkehrswertnah („lernendes System“)	Gesetzliche bundesweite Flächenzahl für drei Kategorien (unbebaut, Wohnen, Gewerbe)	Kombination aus Bodenrichtwert und gesetzlicher Flächenzahl (Wohnen, Gewerbe)
Unbebaute Grundstücke	Bodenwert 1935/1964	Bodenrichtwert (von amtlichen Gutachterausschüssen ermittelt)	Bundesweite Messzahl 2 ct/m ² Bodenfläche für alle Grundstücke unabhängig vom tatsächlichen Wert	Bodenrichtwert (von amtlichen Gutachterausschüssen ermittelt)
Wohnnutzung	Ertragswert 1935/1964	Vereinfachter Verkehrswert (Objektdaten zzgl. Baujahr), automatisierte lagebezogene Ermittlung des Wertes	Einheitlich 20 ct/m ² , typisierte Bruttogrundfläche (Keller-/Dachgeschoss bleiben außer Ansatz), Messzahl für alle Wohnflächen. Messzahl ist willkürlich gewählt und aus wohnungspolitischen Gründen geringer als für das Gewerbe. Flächenansatz stark typisiert. Objektdaten werden ebenfalls benötigt.	Grundsätzlich wie Wertunabhängiges Modell, aber andere Flächenermittlung durch Bruttogrundfläche (Keller-/Dachgeschoss werden einbezogen)
Gewerbenutzung	Ertrags- oder Sachwert 1935/1964	Vereinfachter Verkehrswert (Objektdaten zzgl. Baujahr und Mietspiegel), automatisierte lagebezogene Ermittlung des Wertes	Einheitlich 40 ct/m ² , typisierte Bruttogrundfläche (Keller-/Dachgeschoss bleiben außer Ansatz), Messzahl für alle Gewerbeflächen. Flächenansatz wird stark typisiert. Objektdaten werden ebenfalls benötigt.	Wie beim wertunabhängigen Modell (Keller-/Dachgeschoss werden einbezogen)
Grundsteuer A (land- und forstwirtschaftliche Betriebe)	Ja	Ja	Ja Nutzungsflächen mit nutzungsabhängigen Hektar-Äquivalenzzahlen (Landwirtschaft 5 Euro/ha, Forstwirtschaft 1 Euro/ha, Geringstland 20 ct/ha); ansonsten wie bebaute Grundstücke	Nein, keine Steuer auf Flächen; ansonsten wie bebaute Grundstücke
Verfassungsrechtliche Rechtfertigung	Sollertragsteuer, Leistungsfähigkeit	Leistungsfähigkeit, Verkehrswert als Indikator	Äquivalenzprinzip	Grundsätzlich wie Äquivalenzprinzip
Verfassungsrechtliche Beurteilung	Zweifelhaft; lt. BFH noch im Jahr 2007 verfassungsgemäß; Folgejahre zweifelhaft. Bisher kein Beschluss des BVerfG.	Verfassungskonform. Alle Steuerobjekte werden realitätsgerecht erfasst. Geringe Abweichungen vom Verkehrswert sind als Typisierungen im Massenverfahren gerechtfertigt. Das System wird sich laufend verbessern (vgl. Niederlande).	Sehr starke Bedenken. Äquivalenzgedanke ist für Gebühren und Beiträge maßgebend. Steuern dienen der nicht zweckgebundenen Einnahmeerzielung. Die Leistungsfähigkeit des Steuerobjekts bleibt unberücksichtigt (Villa und Lagerschuppen werden gleich besteuert).	Sehr starke Bedenken. Siehe Kritik am WUM. Ansatz Bodenwert führt nur für einen geringen Teil (ca. 20 %) zu einer realitätsgerechten Bemessungsgrundlage. Problem der Folgerichtigkeit.

	heutiges Recht Einheitswert 1935/1964	Verkehrswertmodell (VWM)	Wertunabhängiges Modell (WUM)	Gebäudewertunabhängiges Kombi- nationsmodell (KOM)
Wirkung des Reform- ansatzes		Der Bodenflächenverbrauch erhöht direkt die Steuer. Es ist eine höhere Werterfassung der guten Lagen (Belastung EFH, Villen) und Entlastung der dicht bebauten und einfachen Lagen (Mietwohnungsgebäude in Großsiedlungen) zu erwarten.	Alle Wohnungen werden mit einer Messzahl zur Grundsteuer belegt. Ungleiches wird gleich behandelt. Starke bundesweite Hebesatzerhöhungen zur Vermeidung von Steuerausfällen erforderlich. Belastung von Altbauten. Flächenverbrauch (Zersiedelung) wird begünstigt.	Wie das wertunabhängige Modell. Da 80 % des Steuersubstrats auf die Gebäude entfallen, werden nur 20 % realitätsgerecht besteuert.
Wirkung im bundesstaatli- chen Finanzausgleich	Zurechnung je Land nicht nach Ist-Aufkommen, sondern nach Realsteuerkraft (hebesatzneutral).	Die tatsächlichen Strukturen der Wirtschaftskraft werden differenziert erfasst. Die Veränderungen seit 1935/1964 werden vermutlich zu einem Anstieg der Realsteuerkraft in HE, BY, BW und NRW und ggf. HH führen. Kein (!) Systemwechsel.	Grundsteuer wird als Teil der Realsteuerkraft dem Länderfinanzausgleich weitgehend entzogen.	Weitestgehend wie das wertunabhängige Modell.
Verwaltung der Bemessungsgrundlage	Finanzamt	Finanzamt, optional Kataster, Gemeinde	Ziel: Verlagerung auf Gemeinde	Ziel: Verlagerung auf Gemeinde
Erhebung der Grundsteuer	Gemeinde	Finanzamt/Gemeinde	Gemeinde	Gemeinde