

Auszug aus der BWGZ Heft 15-16/2018 (Juli/August 2018):

3.6 Die Reform der Grundsteuer – auf der Zielgeraden(?)

Über die Reform der Grundsteuer ist in den Gemeindefinanzberichten der Vorjahre ausführlich berichtet worden, und das wird auch noch einige Jahre so fortzusetzen sein. Im Gemeindefinanzbericht 2016 war sehr hoffnungsvoll das Reformmodell vorgestellt worden, auf das sich die Bundesländer (mehrheitlich) geeinigt hatten.^{[zur Fussnote 212](#)} Es kam sogar auf Vorlage der Bundesländer Hessen und Niedersachsen^{[zur Fussnote 213](#)} zu einem Beschluss des Bundesrats, der am 4. November 2016 die Gesetzentwürfe in den Bundestag eingebracht hat.^{[zur Fussnote 214](#)} Allerdings wurden die Gesetzentwürfe bis zum Ablauf der vergangenen Legislaturperiode weder im Plenum noch in den Ausschüssen des Bundestags behandelt und fielen mit Ablauf der 18. Legislaturperiode der Diskontinuität zum Opfer.

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts

Somit richteten sich alle Augen auf das Bundesverfassungsgericht, das sich zu zwei Verfassungsbeschwerdeverfahren und drei Verfahren nach Vorlagen des Bundesfinanzhofs zur Verfassungsmäßigkeit der Einheitsbewertung für die Bemessung der Grundsteuer äußern sollte.

Nach mündlicher Verhandlung am 16. Januar 2018 hat das Bundesverfassungsgericht am 10. April 2018 in den Verfahren BVERFG Aktenzeichen 1 BvL 11/14, BVERFG Aktenzeichen 1 BvR 889/12, BVERFG Aktenzeichen 1 BvR 639/11, BVERFG Aktenzeichen 1 BvL 1/15, BVERFG Aktenzeichen 1 BvL 12/14 (drei Richtervorlagen des Bundesfinanzhofs und zwei Verfassungsbeschwerden) das lange erwartete Urteil zu den Regelungen des Bewertungsgesetzes zur Einheitsbewertung von Grundvermögen für Zwecke der Grundsteuer verkündet.^{[zur Fussnote 215](#)}

Nach der Entscheidung des Gerichts ist die der Grundsteuer zugrundeliegende Einheitsbewertung jedenfalls seit dem 1. Januar 2002^{[zur Fussnote 216](#)} nicht mehr mit dem allgemeinen Gleichheitssatz vereinbar und somit verfassungswidrig. Das Festhalten des Gesetzgebers an der Einheitsbewertung zum Hauptfeststellungszeitpunkt von 1964 führe zu gravierenden und umfassenden Ungleichbehandlungen bei der Bewertung von Grundvermögen, für die es keine ausreichende Rechtfertigung gebe, so das Gericht.^{[zur Fussnote 217](#)}

Das Gericht hat allerdings mit Blick auf die finanziellen Folgen die Grundbesteuerung (korrekt: die für die Grundsteuer anzuwendenden Bewertungsregelungen) nicht sofort für nichtig erklärt. Die Grundbesteuerung muss also nicht ausgesetzt werden, sondern kann in einem Übergangszeitraum von den Gemeinden in der bisherigen Form weitergeführt werden.

Zur Schaffung verfassungsgemäßer Zustände hat das Bundesverfassungsgericht einen zweiphasigen Übergangszeitraum vorgegeben:

Zunächst hat der Gesetzgeber spätestens bis zum 31. Dezember 2019 eine Neuregelung für die grundsteuerliche Bewertung zu schaffen. Sollte der Gesetzgeber bis Ende 2019 keine Neuregelung beschließen, könnte die Grundsteuer bereits ab dem Jahr 2020 nicht mehr erhoben werden!

Für die Umsetzung einer neuen gesetzlichen Regelung hat das Bundesverfassungsgericht einen weiteren Übergangszeitraum von fünf Jahren bis längstens zum 31. Dezember 2024 eingeräumt. Das heißt, der Gesetzgeber muss die neuen grundsteuerlichen Bewertungsregeln spätestens zum 1. Januar 2025 in Kraft setzen. Bis dahin muss also ein neues Bewertungs- und Grundsteuersystem eingeführt sein, ansonsten würde die Grundsteuer zum 1. Januar 2025 wegfallen.

Zeitraumen erfordert zügige Umsetzung

Der vom Bundesverfassungsgericht vorgegebene Zeitraum für die Grundsteuerreform ist deutlich kürzer als der zehnjährige Umsetzungszeitraum, wie er dem Gesetzentwurf des Bundesrats vom November 2016

zugrunde lag. zur Fussnote 218 Die kurzen Fristen bis Ende 2019 beziehungsweise bis Ende 2024 lassen kein weiteres Zögern zu, weder für die Legislative für die Schaffung neuer gesetzlicher Grundlagen für die Grundstücksbewertung, noch für die Exekutive hinsichtlich der Umsetzung der neuen Regelungen (Planung der automatisierten Programmabläufe mit Datenschnittstellen und Anpassung der Programme beziehungsweise Neuprogrammierung; Bereitstellung der personellen Ressourcen). Weder ist ein Spielraum für die Erarbeitung völlig neuer Modelle vorhanden, noch müssen solche erarbeitet werden; dazu wurde in den zurückliegenden beiden Jahrzehnten(!) ausreichend Vorarbeit geleistet. Angezeigt sind vielmehr ein Konsens über die Zielstellung der Grundsteuer und sodann die Auswahl des Modells, das innerhalb der kurz bemessenen Umsetzungsfrist auch eingeführt werden kann. zur Fussnote 219 Ein neues Grundsteuer-Bewertungsmodell muss sich nicht zwingend an den Verkehrswerten der Grundstücke orientieren. Der Gleichheitsgrundsatz gemäß Art. GG Artikel 3 Abs. GG Artikel 3 Absatz 1 GG lässt dem Gesetzgeber bei der Ausgestaltung von Bewertungsvorschriften für die steuerliche Bemessungsgrundlage einen weiten Spielraum, verlangt aber ein in der Relation der Wirtschaftsgüter zueinander realitätsgerechtes Bewertungssystem. zur Fussnote 220

Gradmesser für die Kosten der Bereitstellung und Instandhaltung öffentlicher Infrastruktur

Die Kommunen verstehen und handhaben die Grundsteuer als ergänzendes Finanzierungsinstrument für die Bereitstellung und den Erhalt örtlicher Infrastruktur. Weite Teile der gemeindlichen Infrastruktur können nicht komplett über Entgelte wie Gebühren finanziert werden. Beispiele hierfür sind die Straßenunterhaltung, Kindergärten und die Feuerwehr. Die Grundsteuer ist ein wichtiges Instrument, um den nach Gebühren und ähnlichen Einnahmen verbleibenden Finanzbedarf abzudecken. „Die Grundsteuer soll die kommunalen Kosten für die Bereitstellung und die Instandhaltung öffentlicher Infrastruktur ersetzen, die durch den Besitz bzw. die Nutzung eines Grundstücks entstehen. Je mehr Menschen ein Grundstück nutzen, umso höher ist in der Regel der kommunale Aufwand. Insofern spielt zum einen die Grundstückgröße, aber vor allem die Grundstücknutzung eine bedeutende Rolle bei der Berechnung des Steuermessbetrages. Ein Grundstück, das mit einem Einfamilienhaus bebaut ist, ‚verursacht‘ geringeren kommunalen Aufwand als ein gleich großes Grundstück, das mit einem Mehrfamilienhaus bebaut ist. Die Ausgestaltung des Gebäudes selbst hat für den kommunalen Aufwand keinerlei Bedeutung.“ zur Fussnote 221 Diesen Grundüberlegungen können die Kommunen beipflichten.

Das Kostenwert-Modell

Beim Kostenwert-Modell, das 2016 vom Bundesrat mit 14:2 Stimmen (gegen Hamburg und Bayern) beschlossen und in den Bundestag eingebracht worden war, soll die Grundsteuer aus einem Kostenwert, der sich aus dem Wert des Grundstücks (Bodenwert) und dem Wert des darauf stehenden Gebäudes ergibt, errechnet werden, wobei sich der Gebäudewert aus der Gebäudeart, aus pauschalierten Kosten für die Errichtung des Gebäudes und aus seinem Alter (Alterswertminderung) ergibt. Der Gesetzentwurf enthält dazu eine Auflistung der unterschiedlichen Gebäudearten (Bau- und Nutzungsformen) und der nach Baujahresgruppen gegliedert anzusetzenden Pauschalherstellungskosten je Quadratmeter Bruttogrundfläche. zur Fussnote 222 Der Bodenwert ergibt sich aus der Multiplikation der Grundstücksfläche mit dem Bodenrichtwert. Nachteil des Kostenwert-Modells ist zum einen die lange Zeitdauer, die voraussichtlich benötigt wird, bis alle 35 Millionen Grundstücke erfasst und (aufgrund von Feststellungserklärungen der Grundstückseigentümer) vergleichsweise aufwändig neu bewertet worden sind. Der Bundesratsentwurf hat hier eine Zeitdauer von zehn Jahren veranschlagt, mehr, als das Bundesverfassungsgericht zulässt. Ein weiterer Nachteil ist, dass flächendeckende Bodenrichtwerte benötigt werden, die es bisher nicht in allen Bundesländern gibt. zur Fussnote 223 Offen ist auch, welche Detailgenauigkeit Gebäudeartenunterschiede bei der Kostenwertermittlung mit Blick auf die genannte Zielstellung der Grundsteuer, die Grundstücksnutzung als groben Gradmesser für die Inanspruchnahme kommunaler Infrastruktur zu berücksichtigen, aufweisen müssen.

Das Bodenwert-Modell

Beim Bodenwert-Modell soll Bemessungsgrundlage für die Grundsteuer nur der aktuelle Bodenwert ohne Berücksichtigung der vorhandenen Bebauung sein. Es wäre, da eine Bewertung der Gebäudesubstanz nicht erforderlich ist, vergleichsweise einfach zu administrieren, bedarf allerdings ebenfalls flächendeckender Bodenrichtwerte. Daneben werden dem Bodenwert-Modell städtebauliche Lenkungseffekte beigemessen (die stärkere Besteuerung der unbebauten Grundstücke erhöht den Druck, diese einer baulichen Nutzung zuzuführen). Das Bodenwert-Modell wird unter anderem von Umweltverbänden, vom Deutschen Mieterbund zur Fussnote 224 und anderen Unterstützern favorisiert. zur Fussnote 225 Nachteil des Bodenwert-Modells ist, dass –

gemessen am Ziel der Grundsteuer als Refinanzierungsinstrument für die Inanspruchnahme örtlicher Infrastruktur – ein Bezug zur Grundstücksbebauung fehlt und unterschiedlich hohe Bodenrichtwerte für die Grundstücke in einer Gemeinde nicht unbedingt Gradmesser für den (unterschiedlichen) Umfang der Inanspruchnahme kommunaler Infrastruktur sind.

Das Flächenmodell

Einzelne Bundesländer präferieren ein reines Flächenmodell für Boden und Gebäude. Es wird vor allem von Bayern vertreten, anfangs (2010) unterstützten es auch Baden-Württemberg und Hessen (Grundsteuer nach dem Äquivalenz-Prinzip), zuletzt hat sich Hamburg dafür ausgesprochen. Bei diesem vergleichsweise einfach zu handhabenden Modell – die Hauptschwierigkeiten liegen in der Ermittlung der Wohn-/Nutzflächen der Gebäude zur Fussnote 226 – werden die Grundstücksflächen und die Gebäudeflächen unabhängig von den tatsächlichen (Verkehrs-)Werten mit gesetzlich festzulegenden Euro- beziehungsweise Cent-Beträgen multipliziert. Auf den sich daraus ergebenden Wert wird dann die Steuermesszahl angewandt, auf den Messbetrag wenden die Kommunen wie bisher ihr Hebesatzrecht an. Auch in der Regierungskoalition gibt es Befürworter dieses Modells. So spricht sich die Arbeitsgemeinschaft Kommunalpolitik der CDU/CSU-Bundestagsfraktion dafür aus, nach Möglichkeit das sogenannte Flächenmodell bei der Reform der Grundsteuer zu realisieren. zur Fussnote 227 Für das Flächenmodell spricht sich zum Beispiel auch die IHK-Organisation aus. zur Fussnote 228 Das Flächenmodell greift den eigentlichen Besteuerungsgrund für die Grundsteuer auf. Beispielsweise bestünde ein klarer Bezug zur Nutzung (Ein- oder Zweifamilienhaus, Mietwohngrundstücke, Geschäftsgrundstücke) als Ausdruck der Inanspruchnahme kommunaler Infrastruktur. Lenkungseffekte bezüglich der Baulandmobilisierung ließen sich dadurch erreichen, dass die Grundsteuer C wiederbelebt wird zur Fussnote 229, wie dies im Koalitionsvertrag der jetzigen Bundesregierung vom 12. März 2018 vorgeschlagen wird zur Fussnote 230, oder ganz einfach den Kommunen die Möglichkeit gegeben wird, durch Ortssatzung einen höheren Hebesatz für unbebaute, aber bebaubare Grundstücke vorzuschreiben. zur Fussnote 231 Das Flächenmodell wäre – im Vergleich mit den anderen beiden Modellen – innerhalb der vom Bundesverfassungsgericht vorgegebenen Frist umzusetzen, da sehr weitgehend auf bereits vorliegende Daten zurückgegriffen werden kann und es einer kontinuierlichen Fortschreibung in der Folge kaum bedarf, solange sich an der Grundstücksbebauung nichts ändert. zur Fussnote 232 Allerdings wäre dann die „Gerechtigkeitsdiskussion“ mit den Grundstückseigentümern zu führen und auch argumentativ auszuhalten (letztlich gegenüber dem Bundesverfassungsgericht, vor dem genau diese Frage sehr schnell wieder landen dürfte), wenn Grundstücke in bevorzugten Wohnlagen oder Geschäftsgrundstücke an der Haupteinkaufsstraße im Stadtzentrum mit genau denselben Äquivalenzwerten je Quadratmeter bewertet würden wie weniger wertvolle Grundstücke in weniger „guten“ Lagen in derselben Kommune – von entsprechend „gleichen“ Grundsteuerwerten für ein Grundstück in der Landeshauptstadt und ein Grundstück in einer Alb-Gemeinde mit Blick auf völlig unterschiedliche Verkehrswerte ganz zu schweigen. Zwar kann jede Gemeinde mit der Anpassung ihrer Hebesätze dafür sorgen, dass die Grundsteuerreform bezogen auf ihr Gemeindegebiet aufkommensneutral erfolgt. Es sind jedoch größere Folge- und Umverteilungswirkungen für den beziehungsweise im Kommunalen Finanzausgleich und auch für die kommunale Steuerkraft im Länderfinanzausgleich zu erwarten, die beim Kostenwert-Modell nicht in dieser Dimension auftreten würden. zur Fussnote 233

Die Politik ist am Zug

Es bleibt nun abzuwarten, für welches Modell sich die Politik entscheidet. Aus dem Parlament und den Ausschüssen des Deutschen Bundestags sind bis zur Sommerpause 2018 konkrete inhaltliche Festlegungen nicht erkennbar geworden zur Fussnote 234, auch die Finanzministerkonferenz hält sich gegenüber der Öffentlichkeit bedeckt.

Auch die Grundsteuer A bedarf einer Lösung

Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang noch auf einen weiteren Aspekt: Auch wenn nur die Einheitsbewertung der (bebauten und unbebauten) Grundstücke des Grundvermögens (Grundsteuer B) auf dem Prüfstand des Bundesverfassungsgerichts stand, wird eine gesetzliche Neuregelung der grundsteuerlichen Bewertung wegen der engen Verzahnung zwangsläufig auch die Grundsteuer für die Land- und Forstwirtschaft (Grundsteuer A) mit umfassen müssen! Dies wird leider in der gegenwärtig geführten Reformdiskussion weitgehend ausgeblendet, aber auch dafür bedarf es einer Lösung. Einzig das Bundesratsmodell vom November 2016 (Kostenwert-Modell) enthält hierfür bereits einen fertigen Regelungsentwurf. Deshalb hat sich

der Gemeindetag Baden-Württemberg in der Erwartung, die Umsetzung könne fristgerecht gelingen, für das „Komplettpaket“ des Bundesrats ausgesprochen, um die Grundsteuer neu aufzustellen.

Ermittlung der Bodenrichtwerte durch die Gutachterausschüsse

Da die von den Gutachterausschüssen zu ermittelnden Bodenrichtwerte sowohl beim Kostenwert-Modell, erst recht aber bei einer reinen Bodenwertsteuer zur Bemessungsgrundlage für die Grundsteuer gehören werden, müssen die Bodenrichtwerte, die spätestens zum 1. Januar 2025 Eingang in die Grundsteuerbewertung und die neuen Grundsteuermessbeträge finden werden, von allen Kommunen flächendeckend entsprechend den gesetzlichen Anforderungen ermittelt und der Finanzverwaltung elektronisch zur Verfügung gestellt werden können.

Entscheidet sich die Politik für ein Modell mit Bodenwerten, so bedeutet das wohl rein faktisch – damit ab 1. Januar 2025 die Grundsteuer auf neuen Wertgrundlagen reibungslos und ohne Zeitverzug erhoben werden kann –, dass es für die Grundsteuer im Jahr 2025 nicht auf die Bodenrichtwerte zum 1. Januar 2025 ankommen kann, sondern der Stichtag für die für das Jahr 2025 relevanten Bodenrichtwerte einige Jahre zuvor liegen muss. zur Fussnote 235 Denn der Gesetzgeber muss rechtzeitig vor dem 1. Januar 2025 die dann anzuwendenden neuen Grundsteuermesszahlen festlegen (können). Dazu ist er auf die Auswertung einer ausreichend repräsentativen Zahl neuer Bodenrichtwerte aus allen Bundesländern angewiesen, um die Steuermesszahlen, die mit über die Höhe der künftigen Grundsteuer entscheiden, sachgerecht festlegen zu können. zur Fussnote 236

Das weitere Verfahren

Dies soll verdeutlichen, dass es in der Grundsteuerreform zu einem Gesetzgebungsverfahren in zwei Stufen kommen wird: In einer ersten Stufe bis Ende 2019 hinsichtlich der Bewertungsregeln entsprechend dem Auftrag des Bundesverfassungsgerichts, in einer zweiten Stufe dann in der Zeit bis zum 1. Januar 2025 hinsichtlich der Festlegung der Steuermesszahlen und weiterer Folgeanpassungen im Grundsteuergesetz. Dies bedeutet auch, dass die Bodenrichtwerte flächendeckend weit früher vorliegen müssen, als allgemein angenommen wird, und die Gemeinden in Baden-Württemberg hier schon aus eigenen fiskalischen Interessen heraus schneller als vielerorts angenommen einiges aufzuholen haben. zur Fussnote 237 Dies bedeutet aber auch, dass das Land sein Bodenrichtwertinformationssystem (BORIS-BW), in das die Kommunen die Bodenrichtwerte elektronisch einspeisen und aus dem die Finanzämter die Bodenrichtwerte für die Bewertung elektronisch übernehmen können, in Turbogeschwindigkeit entwickeln und bereitstellen muss! zur Fussnote 238

Im Gemeindefinanzbericht des kommenden Jahres wird hoffentlich konkreter über das dann laufende Gesetzgebungsverfahren im Bundestag berichtet werden können.

Fussnote ²¹³

BR-Drs. 514/16 vom 12.09.2016 – Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 105); BR-Drs. 515/16 vom 12.09.2016 – Gesetz zur Änderung des Bewertungsgesetzes.

Fussnote ²¹⁴

BR-Drs. 514/16 vom 12.09.2016 – Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 105); BR-Drs. 515/16 vom 12.09.2016 – Gesetz zur Änderung des Bewertungsgesetzes. BT-Drs. 18/10751 vom 21.12.2016 – Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes und BT-Drs. 18/10753 vom 21.12.2016 – Gesetz zur Änderung des Bewertungsgesetzes – jeweils mit Stellungnahme der Bundesregierung.

Fussnote ²¹⁵

<https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2018/bvg18-021.html>.

Fussnote ²¹⁶

Dies war der Zeitpunkt in den Verfahren, der am weitesten zurücklag.

Die wesentlichen Argumente des BVerfG, warum die Aussetzung einer erneuten Hauptfeststellung der Einheitswerte über einen langen Zeitraum zu Ungleichbehandlungen durch ungleiche Bewertungsergebnisse führt, die verfassungsrechtlich mit Blick auf Art. GG Artikel 3 Abs. GG Artikel 3 Absatz 1 GG nicht hinnehmbar sind:

Grundaussagen:

- Der Verkehrswert ist die zentrale Bezugsgröße für die Einheitsbewertung im geltenden Recht. Art und Umfang etwaiger Abweichungen zur Beurteilung einer gleichheitsgerechten Besteuerung müssen sich daran messen lassen.
- Die Auseinanderentwicklung von Verkehrswerten und Einheitswerten ist unbedenklich, wenn die Einheitswerte für bebaute und unbebaute Grundstücke in allen Fällen gleichmäßig hinter den Verkehrswerten zurückbleiben würden. Wertdifferenzen zu anderen Vermögensarten sind unerheblich.

- Die Periodische Wiederholung ist zentral für eine realitätsnahe Abbildung der verkehrswertrelevanten Veränderungen.

- Durch die Bezugnahme auf die Wertverhältnisse zum 01.01.1964 bleiben spätere Änderungen in den Wertverhältnissen unberücksichtigt (Baukosten für das Sachwertverfahren v. 1958, Weiterentwicklung Mietspiegel, Altersunterschiede von Gebäuden, Grundstückslage (Veränderung Umgebung, Heranrücken von Infrastrukturprojekten, Eingemeindung usw.)).

Zum Ertragswertverfahren im Einzelnen:

- Mehr als die Hälfte des Gesamtbestands der Wohnungen in Deutschland ist nach dem 01.01.1964 errichtet worden.

- Die Mietspiegel zum 01.01.1964 bilden für neue Gebäude mit anderer und besserer Ausstattung keine geeignete Schätzgrundlage für die übliche Miete bzw. Jahresrohmiete. Das Fehlen der Erfassung heutiger Ertragsfaktoren führt zu Wertverzerrungen.

- o Heutige durchschnittliche Standards liegen über den Standards zum 01.01.1964.

- o Höchst ungleich ausgestattete Grundstücke werden gleich bewertet. Neubauten mit gehobener Ausstattung gehen in die gleiche Ausstattungsklasse ein wie ein Neubau 1964 mit gehobener Ausstattung, obwohl der Mietzins für den Neubau weit höher als der Mietzins für den Altbau liegen wird. Entsprechendes gilt für Renovierungen.

- Veränderungen der Lage oder der strukturellen Anbindung der Grundstücke nach dem 01.01.1964 können ebenfalls zu beachtlichen Verkehrswertveränderungen führen, die in der Einheitsbewertung zum 01.01.1964 keine Berücksichtigung finden:

- o Veränderte Bedingungen am Wohnungsmarkt (Nachfrage nach kleineren WE).

- o Hineinwachsen in eine attraktive Baulage, Herauswachsen aus einer früher attraktiven Baulage (früher Ortsrand, jetzt Innerort, Ballungszentrum, Umgebungsbebauung, Gewerbeflächen).

- Vervielfältiger bilden weder die fortschreitenden städtebaulichen Entwicklungen noch das Alter von Gebäuden unterschiedlicher Baujahre hinreichend ab:

- o Um- und Eingemeindungen bleiben unberücksichtigt

- o Ein im Jahr 2017 errichtetes Gebäude wird mit dem gleichen Vervielfältiger angesetzt wie ein im Jahr 1950 errichtetes Gebäude, weil alle Gebäude, die nach dem 20.06.1948 errichtet wurden, der gleichen Baujahresgruppe zugeordnet werden.

Zum Sachwertverfahren:

- Gebäudeklasseneinteilungen und Raummeterpreise richten sich nach den Verhältnissen des Jahres 1958.

- Ausstattungsstandards von damals, die für die Bewertung herangezogen werden, werden den heutigen Verhältnissen nicht mehr gerecht.

- Die Berücksichtigung später eintretender Alterswertminderungen ist sowohl bei am 01.01.1964 bestehenden Gebäuden, erst recht aber bei danach errichteten Gebäuden ausgeschlossen.

Zusammenfassende Einschätzung:

- Wertverzerrungen treten flächendeckend und mit zunehmendem Gewicht und nicht nur in einzelnen atypischen Ausnahmefällen auf, sie betreffen die Wertfeststellung im Kern.

- Der Verwaltungsaufwand einer Neubewertung deckt nicht die Inkaufnahme eines dysfunktionalen Bewertungssystems. Gründe der Typisierung und Pauschalierung rechtfertigen ebenfalls nicht die Aussetzung der Hauptfeststellung und ihrer Folgen.

- Wertverzerrungen können auch nicht länger mit der Begründung, die Grundsteuer sei von ihrer Höhe her vernachlässigbar, in Kauf genommen werden.

- Die Wertverzerrungen können auch nicht durch Nachfeststellungen, Wertfortschreibungen oder Hebesatzanpassungen kompensiert werden.

- Jedenfalls seit dem 01.01.2002 (= der Zeitpunkt in den Verfahren, der am weitesten zurückliegt) führen die Wertverzerrungen zu einem Verstoß gegen Art. GG Artikel 3 Abs. GG Artikel 3 Absatz 1 GG.

Fussnote ²¹⁷

Fussnote ²¹⁸

Siehe Gemeindefinanzbericht 2016, BWGZ 15-BWGZ Jahr 2015 Seite 16/2016 S. BWGZ Jahr 2016 Seite 810 ff.

Fussnote ²¹⁹

Dass die Umsetzungsfrist, die das Bundesverfassungsgericht eröffnet, vergleichsweise kurz ist, kann man dem Bundesverfassungsgericht kaum vorhalten, betrachtet man die Länge der bislang ohne Ergebnis gebliebenen Anläufe zu einer Grundsteuerreform.

Fussnote ²²⁰

Im Urteil des BVerfG vom 10.04.2018, BVERFG Aktenzeichen 1BVL1114 1 BvL 11/14 u. a., heißt es für die künftige Ausgestaltung wörtlich: „Der Gesetzgeber ist verpflichtet, die verfassungswidrige Rechtslage spätestens bis zum 31. Dezember 2019 durch eine Neuregelung zu beseitigen. Damit bleibt dem Gesetzgeber ein angemessener Zeitraum. In jahrzehntelangen Reformbemühungen um die Grundsteuer wurden verschiedene Modelle erörtert und durchgerechnet. In der vergangenen Legislaturperiode wurde mit Unterstützung einer großen Mehrheit der Länder mit dem Kostenwertmodell ein konkreter Gesetzentwurf zur Neuregelung der Bewertung des Grundbesitzes in den Bundesrat eingebracht (BRDrucks 515/16 sowie oben A II), der allerdings der Diskontinuität des Bundestages zum Opfer gefallen ist. Jedenfalls trifft den Gesetzgeber die Notwendigkeit einer alsbaldigen Neuregelung nicht unvorbereitet. Bei der Neuregelung verfügt der Gesetzgeber über einen weiten, vom Bundesverfassungsgericht nur begrenzt überprüfbaren Spielraum zur Bestimmung des Steuergegenstandes und des Steuersatzes (vgl. BVerfGE 138, BVERFGE Jahr 138 Seite 136, BVERFGE Jahr 138 Seite 181 Rn. BVERFGE Jahr 138 Seite 136 Randnummer 123, BVERFGE Jahr 138 Seite 136 Randnummer 131; 139, BVERFGE Jahr 139 Seite 285, BVERFGE Jahr 139 Seite 309 f. Rn. BVERFGE Jahr 139 Seite 285 Randnummer 72 jew. m. w. N.; oben B IV 1 b). Damit liegt auch die Gesamthöhe des mit der Steuer zu erzielenden Aufkommens völlig in der Hand des Gesetzgebers. Belässt er es im Grundsatz bei der bisherigen Struktur von Einheitsbewertung und Grundsteuer, kann das Steueraufkommen über den

Grundsteuermessbetrag durch den Gesetzgeber und über die Hebesätze durch die Gemeinden bestimmt werden. Aber auch in einem anderen Modell bleibt es dem Gesetzgeber und den nach dem Grundgesetz hebesatzberechtigten Gemeinden (Art. GG Artikel 106 Abs. GG Artikel 106 Absatz 6 Satz 2 GG) vorbehalten, die Steuerhöhe und damit den Umfang des Steueraufkommens zu regeln. In keinem Fall wird das Gesamtaufkommen durch die verfassungsrechtlichen Vorgaben für eine in der Relation realitätsgerechte Bemessung der Besteuerungsgrundlagen vorbestimmt. Im Übrigen steht dem Gesetzgeber auch bei den Regeln zur Erfassung der Bemessungsgrundlage ein weiterer Gestaltungsspielraum zu, der dadurch begrenzt ist, dass die Bemessungsregeln den mit der Steuer verfolgten Belastungsgrund in der Relation realitätsgerecht abbilden müssen (vgl. BVerfGE 93, BVERFGE Jahr 93 Seite 121, BVerfGE Jahr 93 Seite 136; 93, BVerfGE Jahr 93 Seite 165, BVerfGE Jahr 93 Seite 172 f.; 117, BVerfGE Jahr 117 Seite 1, BVerfGE Jahr 117 Seite 33; 139, BVerfGE Jahr 139 Seite 285, BVerfGE Jahr 139 Seite 310 Rn. BVerfGE Jahr 139 Seite 285 Randnummer 73 jew. m. w. N.; oben B IV 1 c). Indes ist der Gesetzgeber bei der Grundsteuer ebenso wenig wie bei anderen Steuern gehindert, mithilfe des Steuerrechts außerfiskalische Förder- und Lenkungsziele zu verfolgen (vgl. BVerfGE 138, BVerfGE Jahr 138 Seite 136, BVerfGE Jahr 138 Seite 181 Rn. BVerfGE Jahr 138 Seite 136 Randnummer 124 m. w. N.). Zudem verfügt der Gesetzgeber gerade in Massenverfahren der vorliegenden Art über einen großen Typisierungs- und Pauschalierungsspielraum (vgl. BVerfGE 139, BVerfGE Jahr 139 Seite 285, BVerfGE Jahr 139 Seite 313 Rn. BVerfGE Jahr 139 Seite 285 Randnummer 77 m. w. N.).“

Fussnote ²²¹

So die Argumentation der Arbeitsgemeinschaft Kommunalpolitik der CDU/CSU-Bundestagsfraktion in „Kommunal relevant in Juni/Juli 2018 (<https://www.cducsu.de/sites/default/files/2018-07/Kommunal%20relevant%20-%20Juni%202018.pdf>).

Fussnote ²²²

Vgl. dazu Gemeindefinanzbericht 2016, BWGZ 15-BWGZ Jahr 2015 Seite 16/2016 S. BWGZ Jahr 2016 Seite 810 ff., BWGZ Jahr 2016 Seite 812.

Fussnote ²²³

Wie streitanfällig die Bodenwertermittlung sein wird, wird auch davon abhängen, welche konkretisierenden Vorgaben der Gesetzgeber für die Bodenrichtwertermittlung treffen wird.

Fussnote ²²⁴

Gebäude mit mehreren Wohnungen werden dabei tendenziell besser gestellt wären als Einfamilienhäuser, was den Mietern nutzen würde, wenn die Grundsteuer vom Eigentümer auf die Mieter umgelegt wird.

Fussnote ²²⁵

Etwa der NABU (<https://www.nabu.de/umwelt-und-ressourcen/aktionen-und-projekte/grundsteuerreform/index.html>). Vgl. zum früheren „Aufrufmodell“ bzw. „Grundsteuer: Zeitgemäß! Ein bundesweiter Aufruf zur Grundsteuerreform“ www.grundsteuerreform.net. Ferner <https://bodenwertsteuer.org/>. Auch das Kölner Institut für Wirtschaftsforschung zählt zu den Unterstützern des Bodenwertsteuermodells (<https://www.iwd.de/artikel/bodenwertsteuer-einfach-transparent-und-nachvollziehbar-386880/>). Vgl. zur Diskussion auch Reutlinger Generalanzeiger (GEA) vom 31.07.2018: „Häuser-Kampf um die Grundsteuer“ – „Vier Abgeordnete, vier Meinungen.“ Hinzuweisen ist zum Bodenwertsteuermodell darauf, dass sich aus früher (2013) im Rahmen einer Arbeitsgruppe der Länderfinanzministerien durchgeführten Modellberechnungen ergibt, dass beim Bodenwertsteuermodell zwar die Gruppe der unbebauten Grundstücke deutlich höher belastet werden würde, ebenso auch Ein- und Zweifamilienhausgrundstücke, aber u. a. Gewerbe- und Industriegrundstücke eine deutliche Entlastung erfahren würden (dem dann allenfalls mit entsprechenden Korrekturen bei den Grundsteuermesszahlen zu begegnen wäre).

Fussnote ²²⁶

Bei der Gebäudeflächenermittlung gibt es eine Parallele zur Ermittlung der Bruttogrundfläche beim Kostenwert-Modell.

Fussnote ²²⁷

Informationsdienst „Kommunal relevant“ Juni/Juli 2018 der CDU/CSU-Fraktion im Bundestag (<https://www.cducsu.de/sites/default/files/2018-07/Kommunal%20relevant%20-%20Juni%202018.pdf>). Vgl. auch Reutlinger GEA vom 31.07.2018.

Fussnote ²²⁸

<https://www.dihk.de/themenfelder/recht-steuern/news?m=2018-07-30-position-grundsteuer>.

Fussnote ²²⁹

Die Grundsteuer C gab es bereits in den Jahren 1961 und 1962. Der Wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestags hat die Grundsteuer C in verschiedenen Fachgutachten eingehend dargestellt. Vgl. Gutachten des Wiss. Dienst des Bundestags 4-3000-022/17 3.3.2017, Aktenzeichen 4300004117 4-3000-041/17 8.5.2017, PE 6-3000-24/17 19.5.2017 (Vereinbarkeit Grundsteuer C mit Unionsrecht), Download von der Internetseite des Bundestags www.bundestag.de möglich.

Fussnote ²³⁰

„... Die kommunalen Steuerquellen werden wir sichern. Die Grundsteuer ist eine unverzichtbare Einnahmequelle der Kommunen. Diese wird unter Beachtung der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts, der Sicherung des derzeitigen Aufkommens sowie unter Beibehaltung des kommunalen Hebesatzrechtes neu geregelt. Durch Schaffung einer Grundsteuer C schaffen wir für die Gemeinden die Möglichkeit, die Verfügbarmachung von bebaubaren Grundstücken für Wohnbauzwecke zu verbessern.Wir werden nach einer verfassungsrechtlichen Prüfung den Kommunen durch Schaffung der rechtlichen Grundlagen die Möglichkeit einräumen, die Baulandmobilisierung durch steuerliche Maßnahmen zu verbessern. Durch die Einführung einer Grundsteuer C

ermöglichen wir den Städten und Gemeinden die Möglichkeit, die Verfügbarmachung von Grundstücken für Wohnzwecke zu verbessern.“

Fussnote²³¹

Die Einführung der Möglichkeit, durch örtliche Satzung für Baulückengrundstücke einen höheren Hebesatz festlegen zu können, ist eine uralte kommunale Forderung. Ob sie tatsächlich zu den gewünschten Lenkungseffekten führen wird, bleibt indes abzuwarten. Damit ein höherer Hebesatz einigermaßen baulandmobilisierend wirken würde, müsste er sehr deutlich über dem Normal-Hebesatz liegen (mindestens um das 5-Fache, wenn nicht sogar das 10-Fache). Dies erfordert Mut für die kommunalen Gremien! Auch die frühere Grundsteuer C gab es nur in den Jahren 1961 und 1962 und wurde dann wieder abgeschafft.

Fussnote²³²

Mit einem Steueranmeldeverfahren entsprechend § GRSTG § 44 GrStG in die reformierte Grundsteuer ab 01.01.2025 zu starten, wäre allenfalls ein worst-case-Szenario.

Fussnote²³³

Gegen eine wertunabhängige Flächenbesteuerung und eine konsequente Besteuerung anhand der Grundstückswerte spricht sich deshalb der Deutsche Landkreistag (DLT) in seiner Pressemitteilung vom 27.06.2018 aus: Gerade aus Sicht des ländlichen Raumes sei eine solche Bemessungsgrundlage auch aus Gerechtigkeitsaspekten kein gangbarer Weg. Es wäre den Bewohnern in den vielen ländlichen Landkreisen kaum vermittelbar, wenn ihre Grundstücke künftig genauso behandelt würden wie Grundstücke in „Filetlagen“. „Warum etwa sollte ein Grundstück in Hamburg-Rotherbaum mit dem gleichen Ansatz in die Besteuerung eingehen wie das Grundstück in Sangerhausen? Das sei den Bürgern nicht zu erklären, vor allem nicht denen in Sangerhausen“, so der Präsident des Deutschen Landkreistags. Der Deutsche Landkreistag weist auch auf die erheblichen Umverteilungswirkungen beim Länderfinanzausgleich bei einem reinen Flächenmodell hin: „Die Folge wäre – um im Beispiel von Hamburg und Sangerhausen zu bleiben – beim Länderfinanzausgleich etwa eine erhebliche Umverteilung zugunsten des wirtschafts- und steuerstarken Hamburg und zulasten Sachsen-Anhalts.“ Aber auch innerhalb eines Landes wären die Umverteilungswirkungen im Kommunalen Finanzausgleich beachtlich: „München würde damit künftig zulasten der übrigen Räume in Bayern im Vergleich zu heute als weniger steuerstark behandelt werden, obwohl sich real nichts verändert hat,“ so der DLT-Präsident Landrat Reinhard Sager.

Fussnote²³⁴

So wird z. B. im Mitteilungsdienst „heute im Bundestag“ am 21.06.2018 über die Antwort der Bundesregierung auf eine Parlamentsanfrage berichtet (BT-Drs. 19/2589): Die Bundesregierung wolle die neue Grundsteuer unter Beachtung der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts, der Sicherung des derzeitigen Aufkommens sowie unter Beibehaltung des kommunalen Hebesatzrechts neu regeln. Die Bundesregierung sei sich der Bedeutung der Grundsteuer als unverzichtbare Einnahmequelle der Kommunen bewusst. Auf Inhalte und Positionen eines Treffens zwischen Vertreterinnen und Vertretern der Bundesregierung und der Bundesländer gehe die Antwort der Bundesregierung nicht näher ein. Aus einer früheren Äußerung in einem Parlamentsprotokoll des Bundestags vom 15.05.2018 heißt es, der Bundestag wolle bis zum Ende des Jahres (2018!) ein Eckpunktepapier diskutieren. Auch von der Finanzministerkonferenz, die am 25.05.2018 in Goslar stattgefunden hatte, ist zur Grundsteuerreform nichts bekannt worden. Vgl. zuletzt die Kleine Anfrage von Abgeordneten der FDP vom 30.07.2018, BT-Drs. 19/3623 zu einem gemeinsamen Schreiben von sechs Finanzministern vom 26.06.2018 an den Bundesfinanzminister mit der Bitte, die Umsetzung der Grundsteuerreform zügig voranzutreiben.

Fussnote²³⁵

Möglicherweise bereits zum 01.01.2021 (so die Einschätzung von Frau Finanzministerin Edith Sitzmann in einem Schreiben vom 21.07.2018 an Minister Peter Hauk). Dann hätte der Gesetzgeber noch ausreichend Zeit, die neuen Grundsteuermesszahlen auf einer fundierten Datenbasis festlegen zu können.

Fussnote²³⁶

Wird eine Gebäudebewertung inkludiert, bedarf es auch diesbezüglich eines gesicherten Übergangs auf ein neues Bewertungssystem, und auch hier ist der Bundesgesetzgeber zumindest auf eine repräsentative Auswertung abgegebener Bewertungserklärungen der Grundstückseigentümer angewiesen, um die Steuermesszahlen rechtzeitig festlegen zu können.

Fussnote²³⁷

Vgl. zu den Hintergründen der Änderung der Gutachterausschussverordnung auch Schneider, BWGZ 2018 S. BWGZ Jahr 2018 Seite 330 ff.

Fussnote²³⁸

„Dass in Baden-Württemberg im Unterschied zu allen anderen Bundesländern kein Bodenrichtwertinformationssystem existiert, in dem die erforderlichen Werte und Faktoren zentral verfügbar sind, führt in den zuständigen Finanzämtern zu nicht unerheblicher Mehrarbeit und stellt ein erhebliches Risiko für die erfolgreiche Umsetzung der Grundsteuerreform dar. Ohne ein solches System ist in Baden-Württemberg eine rechtzeitige Neubewertung der rd. 5,5 Mio. wirtschaftlichen Einheiten mit ca. 8 Mio. Flurstücken für Zwecke der Grundsteuer gefährdet“, heißt es in dem genannten Schreiben der Finanzministerin vom 21.07.2018.