

05. September 2019

Öffentliche Anhörung im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages am 11. September 2019 zu Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 72, 105 und 125b), Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD vom 25. Juni 2019, BT-Drs. 19/1184

Länderfinanzausgleich angemessen berücksichtigen

1 Bundeseinheitliche Regelung versus Regelungskompetenz der Länder 1

2 Länderfinanzausgleich nicht ausreichend geregelt 2

Fazit:

- Den Ländern kann auch ohne Grundgesetzänderung die gewünschte länderspezifische Grundsteuergesetzgebung ermöglicht werden.
- Zwingend erforderlich ist eine gesetzliche Festlegung (möglichst auch im Grundgesetz), dass durch eine länderspezifische Grundsteuergesetzgebung die Zahlungen in den Länderfinanzausgleich unverändert bleiben.

1 Bundeseinheitliche Regelung versus Regelungskompetenz der Länder

Jedem Land soll eine "*umfassende abweichende Regelungskompetenz eröffnet*"¹ werden. Die Grundsteuer soll also bundeseinheitlich geregelt werden und gleichzeitig den Ländern eine davon umfassende abweichende Regelungskompetenz und damit letztlich die Möglichkeit von länderspezifischen Grundsteuergesetzgebungen eröffnet werden. Dies hätte man auch durch Abschaffung des geltenden Grundsteuergesetzes und damit der Aufhebung der Sperrwirkung² des derzeitigen Grundsteuergesetzes erreichen können, wie der Gesetzentwurf ausdrücklich erläutert.³

Wenn man ohnehin jedem Land das Recht auf eine länderspezifische Grundsteuergesetzgebung ermöglichen will, dann erscheint hierfür der Umweg über eine Grundgesetzänderung und eine anschließende bundesgesetzliche Regelung nicht angemessen.⁴

Fazit: Den Ländern kann auch ohne Grundgesetzänderung die gewünschte länderspezifische Grundsteuergesetzgebung ermöglicht werden.

¹ Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 72, 105 und 125b). Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD vom 25.06.2019, BT-Drs. 19/1184, S. 1. Zur detaillierten Begründung siehe S. 4.

² Zur Sperrwirkung siehe Jarass/Pieroth: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 15. Auflage, 2018, Art. 72 Abs. 1 GG, Rn. 11.

³ Darauf weist der Gesetzentwurf ausdrücklich auf S. 4, III. Alternativen hin. Siehe hierzu auch Scheffler/Hey: Aktuelle Fragen der Grundsteuerreform: Wirkungen und Gesetzgebungskompetenz, ifst, Heft 530, Juni 2019, S. 79.

⁴ Kommt die geplante Grundgesetzänderung unter diesen Umständen nicht einem "Missbrauch von Gestaltungsmöglichkeiten des Rechts" nahe, der z.B. im Steuerrecht (§ 42 Abgabenordnung) ausdrücklich verboten ist?

1 Der wahre Grund für das nun vorgeschlagene Vorgehen zur Grundsteuerreform mit Änderung des
 2 Grundgesetzes ist die weitgehende Untätigkeit von Bund und Ländern seit vielen Jahren und insbeson-
 3 dere auch seit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts von April 2018.⁵ Bund und Länder haben, wie
 4 bei der Erbschaftsteuer, solange zugewartet, bis die Aussetzung der Grundsteuer Ende 2019 einzutreten
 5 drohte.

6 Zur Verringerung des von Bund und Ländern verursachten Zeitdrucks will man nun das Grundgesetz
 7 ändern, um eine bundeseinheitliche Regelung gesichert umsetzen und damit die zeitliche Vorgabe des
 8 Bundesverfassungsgerichts erfüllen zu können. Anschließend haben dann alle Länder die Möglichkeit,
 9 in den folgenden Jahren bis Ende 2024 ohne jeden Zeitdruck eine eigene, ggf. vom Bundesgesetz weit-
 10 reichend abweichende Grundsteuerreform zu machen.

11 2 Länderfinanzausgleich nicht ausreichend geregelt

12 Für die "*Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse*" ist der in Art. 107 GG zwingend vorgeschriebene
 13 Länderfinanzausgleich⁶ von besonderer Bedeutung⁷:

- 14 • Bayern hat 2018 insgesamt 6,7 Mrd. € in den Länderfinanzausgleich hineingezahlt, Baden-Württem-
 15 berg 3,1 Mrd. €, Hessen 1,6 Mrd. €.
- 16 • Zahlungen aus dem Länderfinanzausgleich haben im Wesentlichen die ostdeutschen Länder bekom-
 17 men, insbesondere Berlin mit 4,4 Mrd. €.

18 Rund 4%⁸ des Länderfinanzausgleichs sind durch Unterschiede bei der Grundsteuer bedingt.

19 2.1 Länderfinanzausgleich und Grundsteuer

20 Für die Bestimmung des grundsteuerbedingten Länderfinanzausgleichs bleiben wie bisher die durch
 21 unterschiedliche kommunale Hebesätze bedingte Unterschiede im Grundsteueraufkommen unberück-
 22 sichtigt, vielmehr werden nur die "*Steuerkraftzahlen der Grundsteuern*"⁹ berücksichtigt. Laut Entwurf
 23 des Grundsteuer-Reformgesetzes werden "*als Steuerkraftzahlen der Grundsteuer ... für die einzelnen*
 24 *Länder jeweils die Beträge angesetzt, die sich ergeben, wenn die im Bundesgebiet insgesamt im Aus-*
 25 *gleichsjahr aufgekommene Grundsteuern jeweils im Verhältnis der Summen der nach bundesgesetzlich*
 26 *normiertem Bewertungsrecht berechneten Grundsteuermessbeträge ... verteilt werden; dies gilt nicht,*
 27 *soweit das Statistische Bundesamt für alle Länder in bundeseinheitlicher Abgrenzung Grundbeträge der*
 28 *Grundsteuern festgestellt hat.*"¹⁰

29 Wie aber soll das im Grundsteuer-Reformgesetz für den Finanzausgleich vorgesehene "*bundesgesetz-*
 30 *lich normierte Bewertungsrecht*" oder die "*bundeseinheitlicher Abgrenzung*" aussehen, wenn laut
 31 Grundsteuer-Reformgesetz die einzelnen Bundesländer die Grundsteuer nach unterschiedlichen Bewer-
 32 tungsverfahren erheben dürfen, also z.B. Bayern nach einem wertunabhängigen Modell, andere Bun-
 33 desländer nach einem wertabhängigen Modell mit jeweils völlig unterschiedlichen Ergebnissen¹¹? Hierzu

⁵ Siehe Broer/Jarass: Verfassungsfeste Erhebung der Grundsteuer mittels Grundsteuererklärung. Betriebsberater – BB, 17/2018, S. 919-923.

⁶ Zu den Grundprinzipien des Länderfinanzausgleichs siehe https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Oeffentliche_Finzen/Foederale_Finanzbeziehungen/Laenderfinanzausgleich/laenderfinanzausgleich.html.

⁷ Zum Länderfinanzausgleich im Jahr 2018 siehe https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finzen/Foederale_Finanzbeziehungen/Laenderfinanzausgleich/vorlaeufige-Abrechnung_2018.pdf;jsessionid=7784D53BBDDC0F7EB74D479AAE0BB7CE?__blob=publicationFile&v=1.

⁸ 4% = 14.164.000 € (Realsteuerkraft der Grundsteuer A und B) bezogen auf 364.937.095 € (Finanzkraftmesszahl gesamt). Quelle siehe Fn. 7. Insgesamt sind rund 20% durch Unterschiede in den kommunalen Steuern (v.a. bei der Gewerbesteuer und der hier relevanten Grundsteuer) bedingt: 72.618.468 € (Messzahl zum Ausgleich der Gemeindesteuereinnahmen) bezogen auf 364.937.095 € (Finanzkraftmesszahl gesamt). Quelle siehe Fn 7.

⁹ § 8 Abs. 1, 2. Finanzausgleichsgesetz.

¹⁰ Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Grundsteuer- und Bewertungsrechts (Grundsteuer-Reformgesetz – GrStRefG). Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD vom 25.06.2019, Drucksache 19/11085. Art. 17 Änderung des Finanzausgleichsgesetzes, § 8 Abs. 2 (2).

¹¹ Siehe hierzu Jarass/Trautvetter: Grundsteuerreform – Wer gewinnt, wer verliert? Grundsteuerbelastung bei unterschiedlichen Grundsteuermodellen. Betriebsberater – BB, 31/2019, S. 1751-1760.

1 geben weder der vorliegende Gesetzentwurf zur Änderung des Grundgesetzes noch der Entwurf des
2 Grundsteuer-Reformgesetzes eine Antwort.

3 **2.2 Grundsteuermodell beeinflusst Länderfinanzausgleich**

4 Ab 2020 werden der Länderfinanzausgleich in seiner jetzigen Form sowie der Umsatzsteuervorwegaus-
5 gleich zu einer Ausgleichsstufe zusammengefasst. Der Ausgleich der Finanzkraftunterschiede unter den
6 Ländern bleibt jedoch erhalten. Dabei wird die unterschiedliche Finanzkraft auf Gemeindeebene im zu-
7 künftigen Ausgleichssystem stärker berücksichtigt, indem die Gemeindesteuern ab dem Jahr 2020 zu
8 75% statt wie bisher zu 64% berücksichtigt werden. Der Anteil der Grundsteuer am Länderfinanzaus-
9 gleich steigt damit auf über 4%.

10 Insbesondere für Länder mit finanzkräftigen Gemeinden wird die für den Länderfinanzausgleich be-
11 rücksichtigte Finanzkraft angehoben¹². Dadurch steigt der Anreiz für diese Länder, ihre Finanzkraft und
12 damit die Zahlungen in den Länderfinanzausgleich durch die Wahl eines vom Gesetzentwurf abweichenden
13 Grundsteuermodells klein zu rechnen:

- 14 • Z.B. werden durch eine wertunabhängige Grundsteuer bei gegebenen Steuermesszahlen die Steuer-
15 messbeträge und damit die Zahlungen in den Länderfinanzausgleich deutlich verringert. Eine daraus
16 resultierende Verminderung des Grundsteueraufkommens könnte von den betroffenen Gemeinden
17 durch eine Erhöhung ihres Grundsteuerhebesatzes ausgeglichen werden, was beim Länderfinanzaus-
18 gleich unberücksichtigt bliebe.
- 19 • Zudem führt die im Gesetz vorgesehene wertorientierte Grundsteuer bei jeder neuen Hauptfeststel-
20 lung¹³ automatisch zu einer Erhöhung der Grundsteuermessbeträge und damit zu einer Erhöhung der
21 Zahlungen in den Länderfinanzausgleich, soweit Kaltmieten und Bodenwerte gestiegen sind. Diese
22 automatischen Erhöhungen gibt es bei einer wertunabhängigen Grundsteuer nicht, wodurch die Wahl
23 einer wertunabhängigen Grundsteuer im Zeitablauf zu immer niedrigeren Zahlungen in den Länder-
24 finanzausgleich führt. Eine daraus resultierende Verminderung des Grundsteueraufkommens könnte
25 wiederum von den betroffenen Gemeinden durch eine Erhöhung ihres Grundsteuerhebesatzes aus-
26 geglichen werden, was beim Länderfinanzausgleich unberücksichtigt bliebe.

27 Um zu vermeiden, dass die Wahl eines abweichenden Grundsteuermodells Auswirkungen auf den Län-
28 derfinanzausgleich hat und damit ungewollte Anreize entstehen, ist eine geeignete Anpassung des Fi-
29 nanzausgleichsgesetzes erforderlich.

30 **Fazit: Zwingend erforderlich ist eine gesetzliche Festlegung (möglichst auch im Grundge-
31 setz), dass durch eine länderspezifische Grundsteuergesetzgebung die Zahlungen in den
32 Länderfinanzausgleich unverändert bleiben.**

33 Wie könnte eine geeignete Anpassung z.B. des Finanzausgleichsgesetzes aussehen? Grundsätzlich
34 müssten dann alle Länder, die vom vorliegenden Gesetzentwurf abweichen wollen, parallel zu ihrer
35 eigenen Bemessungsgrundlage die Bemessungsgrundlage laut Gesetzentwurf erheben.

36 In der praktischen Umsetzung könnte man z.B. für Bayern, das eine wertunabhängige Grundsteuer
37 einführen will, die Summe der Grundsteuermessbeträge abschätzen, die sich ergeben würden, wenn
38 auch Bayern das im Gesetzentwurf vorgesehene wertabhängige Grundsteuermodell eingeführt hätte:
39 Die Entwicklung der Bodenrichtwerte in Bayern im Verhältnis zu den anderen Ländern ist aus öffentli-
40 chen Statistiken bekannt, die Entwicklung der Mieten ebenfalls (das BMF bezieht ja seine pauschalen
41 Mieten aus öffentlichen Statistiken und schreibt sie fort). Man könnte also jedenfalls für einen bestimm-
42 ten Zeitraum einigermaßen gesichert die kalkulatorischen Grundsteuermessbeträge für das im vorlie-
43 genden Gesetzentwurf vorgesehene wertabhängige Grundsteuermodell für Bayern abschätzen und da-
44 rauf aufbauend den Länderfinanzausgleich anpassen.

12 Die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen. BMF, Monatsbericht August 2017.

13 Alle 7 Jahre, § 221 Abs. 1 BewG-E.