

DSTG-Stellungnahme

zum Entwurf eines Gesetzes zur Regelung einer Landesgrundsteuer
(Landesgrundsteuergesetz – LGrStG) im Bundesland Baden-Württemberg

Als Fachgewerkschaft der Finanzverwaltung nehmen wir – in Abstimmung mit dem Landesverband der Deutschen Steuer-Gewerkschaft Baden-Württemberg – zum Gesetzentwurf eines Landesgrundsteuergesetzes wie folgt Stellung:

1. Das Land Baden-Württemberg macht in zulässiger Weise von seiner Gesetzgebungskompetenz nach Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 7 GG Gebrauch.

Als Fachgewerkschaft hätten wir es zwar begrüßt, wenn es zu einer bundesweit einheitlichen, einfachen und bürokratiearmen Grundsteuerneuordnung gekommen wäre. Wir müssen jedoch akzeptieren, dass sich der Verfassungsgesetzgeber für eine Optionslösung entschieden.

Grundlage für ein bundeseinheitliches Verfahren könnte zwar nach wie vor das sogenannte Bundesmodell sein. Da es sich jedoch bei diesem nach unserer Auffassung um ein sehr kompliziertes, den Steuerpflichtigen sowie den über eine Nebenkostenumlage Betroffenen kaum erklärbares Grundsteuermodell handelt, können wir dieses Modell nicht als Grundlage für ein bundeseinheitliches Modell empfehlen. Für uns ist es daher sehr nachvollziehbar, dass Baden-Württemberg ein eigenes Modell präferiert.

Das Bundesmodell mag zwar in verästelter Weise durchdacht sein, zeigt aber eine so hohe Regelungsdichte und Komplexität, dass sich nach unserer Auffassung keine Akzeptanz bei den Betroffenen einstellen wird. Zwar wird dort vieles mit pauschalen Werten und vorgegebenen Anlagen und Werten berechnet. Es müssen jedoch viele Informationen beim Grundstückseigentümer abgefragt werden, die hinterher kunstvoll miteinander zu verknüpfen sind. Uns erscheint allein der Informationsabfrageaufwand – und die damit verbundene Fehleranfälligkeit – sehr groß zu sein. Diese Schwäche vermeidet der vorliegende Landesgesetzentwurf in ganz eindeutiger Weise.

Es kommt hinzu, dass das Bundesmodell zwar vorgibt, ein „Wertemodell“ zu sein, es in Wahrheit jedoch infolge von Pauschalierungen, Deckelungen, eingebauten Bremsen und vielen Vorgaben zu einer „Eindampfung“ der wahren Werte kommt. Die so ermittelten Werte haben beim Bundesmodell mit der Wirklichkeit

nichts mehr zu tun. Es ergibt sich nach unserer Einschätzung weder eine „Wertegerechtigkeit“ noch die vom Bundesverfassungsgericht verlangte „Relationsgerechtigkeit“. Eine Bewertung nach dem Bundesmodell führt nämlich dazu, dass hochwertige Grundstücke tendenziell nach unten gepreist werden, während niedrigwertige Grundstücke eher realitätsgerecht eingestuft werden. Wir halten dieses einseitige „Stauen von oben nach unten“ im Hinblick auf den Gleichheitssatz nach Art. 3 Abs. 1 GG für sehr problematisch.

Mit Steuergerechtigkeit hat das jedenfalls wenig zu tun, sondern es trägt eher die Züge einer „Verschonungsregelung“ für werthaltige Grundstücke.

Das Bundesmodell ist ein von der Wirkung her einseitiger Kompromiss, um die Werte guter Grundstücke politisch gewollt zu deckeln, und das merkt man dem Gesetz sehr deutlich an, auch wenn das natürlich nicht offen ausgesprochen wird.

2. Demgegenüber ist der vorliegende Landesentwurf von einer bestechenden Einfachheit. Er lässt sich weitaus bürokratieärmer umsetzen als das Bundesmodell und ist von seiner Umsetzung und Verständlichkeit her auch einem „Flächenmodell“ (Bayern) und einem „Flächen-Lage-Modell“ (Niedersachsen, Hessen) deutlich überlegen.

Diese Einfachheit ergibt sich aus dem „Herzstück“ des geplanten Gesetzes, dem neuen § 38 LGrStG. Der Gesetzgeber sieht als Anknüpfungspunkt für eine Besteuerung des Grundbesitzes nur den Boden als abgegrenzten Teil der Erdoberfläche, nicht jedoch im Falle einer Bebauung das aufstehende Gebäude. Daraus ergibt sich eine ganz wesentliche Vereinfachung des Bewertungsverfahrens. Jeder Bewertungspraktiker weiß, dass die Komplexität der Immobilienbewertung durch die Erfassung der Baulichkeiten entsteht. Jede Bewertung eines Gebäudes ist mit vielen Parametern, aber auch vielen Unwägbarkeiten befrachtet, so dass falsche Ergebnisse vorprogrammiert sind.

Der Abfrage- und Kommunikationsaufwand gegenüber den Eigentümern ist enorm und fehleranfällig. Allein die Erfassung des Gebäudeparameters „Nutzfläche“ ist mit vielen Unsicherheiten befrachtet.

Demgegenüber fasst § 38 Abs. 1 Satz 1 LGrStG das ganze Bewertungsverfahren im Grunde in einem Satz zusammen:

„Der Grundsteuerwert der Grundstücke ermittelt sich durch Multiplikation ihrer Fläche des Grund und Bodens mit dem jeweiligen Bodenrichtwert [...]“.

Ein einfacheres Bewertungsverfahren für Grundsteuerzwecke gibt es nicht.

Eine gewisse Kompliziertheit in das Verfahren bringt § 40 LGrStG durch die Modifizierung der Steuermesszahl. Wir halten diese Differenzierung jedoch für beherrschbar, obwohl sie einen gewissen Abfrageaufwand beim Eigentümer mit sich bringt.

Der Vorteil der Einfachheit dürfte nicht nur bei der ersten Hauptfeststellung zum Ausdruck kommen, sondern das einfache Bodenwertverfahren im Sinne von § 38 LGrStG sichert auch die beabsichtigte turnusmäßige Neu-Hauptfeststellung im 7-Jahres-Turnus. Damit ist eine bürokratiearme Aktualisierung der Bodenwerte möglich. Bei einem intelligenten Aufsetzen und dem Ausschöpfen von Digitalisierungsmöglichkeiten halten wir sogar eine weitgehend vollautomatische Hauptfeststellung nach Ablauf von 7 Jahren für absolut möglich.

Gewisse Zweifel melden wir jedoch – ebenso wie beim Bundesmodell auch – an, ob sich die Intention des Gesetzgebers in § 22 Abs. 6 LGrStG umsetzen lässt. Die Vorgabe „Übermittlung der Feststellungsdaten nach amtlich vorgeschriebenem Datensatz“ erscheint sehr ambitioniert und berücksichtigt unseres Erachtens nicht die Wirklichkeit bei den Grundstückseigentümern. Nach unserer Einschätzung wird es zu zahlreichen Ausnahmeanträgen mit der Folge von Papier-Feststellungserklärungen kommen. Dies dürfte zu einer Mehrarbeit in den Finanzämtern führen, was allerdings auch beim Bundesmodell und bei einem Flächenmodell der Fall ist. Wir schlagen vor, hier sehr frühzeitig bei den rund 5,6 Millionen Betroffenen und ihren Beratern sehr offensiv zu werben, um eine hohe digitale Beteiligungsquote zu erreichen. Hier ist beispielsweise an Zeitungsanzeigen oder auch an TV-Werbespots zu denken.

Wir weisen ferner darauf hin, dass die Formulierungen in § 22 Abs. 5 einerseits und § 22 Abs. 6 LGrStG in gewisser Weise widersprüchlich sind („eigenhändig zu unterschreiben“).

3. Kritikern, die ein Flächenmodell als einfacher und gerechter bezeichnen, und ein Flächenmodell als vorzugswürdig bezeichnen, möchten wir nachdrücklich entgegenreten.

Ein Flächenmodell ist niemals einfacher, weil es ja die Gebäude und Bauten in den Blick nimmt. Jedes Modell, das Gebäude – wie auch immer – bewertet, ist stets aufwendiger als das Bodenwertmodell nach dem LGrStG.

Ein Flächenmodell ist aber auch nicht gerechter. Ein Flächenmodell ist ein Nivellierungsmodell. Es wertet teure Grundstücke ab und bewertet sie gleich wie niedrigwertige Grundstücke. Ein Flächenmodell beinhaltet den politischen Versuch, teure Grundstücke zu verschonen. Man mag das politisch intendieren, jedoch ist der Befund, dieses Modell sei gerechter als das Bodenwertmodell, nach

unserer Auffassung unzutreffend. Wir halten angesichts der Nivellierung und der Eindampfung von Wertunterschieden auch die Forderung des Bundesverfassungsgerichts nach einer „Relationsgerechtigkeit“ für nicht erfüllt und ein reines Flächenmodell daher für verfassungsrechtlich anfechtbar. An dieser Stelle weisen sowohl das Flächenmodell als auch das Bundesmodell eine offene Flanke aus.

4. Wir halten auch die Fokussierung auf die wirtschaftliche Einheit „Grund und Boden“ für zulässig. Der Boden mit seiner Lage ist der eigentliche Wertträger. Das aufstehende Gebäude ist demgegenüber vergänglich; es unterliegt der Alterung, der Abnutzung, dem Verbrauch.

Wir sind es übrigens im Steuerrecht durchaus gewohnt, den Grund und das Gebäude als zwei verschiedene Wirtschaftsgüter zu betrachten.

Wir halten es daher für legitim, als Besteuerungsgegenstand ausschließlich das Innehaben rechtlicher bzw. wirtschaftlicher Verfügungsmacht über den Grund und Boden anzusehen und die Nutzung von Gebäuden auszublenden.

Hinzu kommt, dass die Grundsteuer ja keine Vermögensteuer ist und auch nicht sein darf.

Es ist ferner nicht einzusehen, dass bei anhaltender Wohnraumknappheit die bodensparende Bebauung „nach oben“ durch eine höhere Grundsteuer im Grunde bestraft und in der Folge sozusagen pro Stockwerk abkassiert wird.

5. Trotz des einfacheren Bewertungsverfahrens nach § 38 LGrStG kann es aus unserer Sicht zu Unwägbarkeiten bei der zeitlichen Planung des Gesamtauftrages „Hauptfeststellung für 5,6 Millionen wirtschaftliche Einheiten“ kommen – aus welchen Gründen auch immer. Allein die aktuelle Pandemie zeigt, dass sich das Leben nur eingeschränkt planen lässt.

Es sollte nicht ausgeblendet werden, dass möglicherweise nicht alle wirtschaftlichen Einheiten zum Veranlagungszeitpunkt 1. Januar 2025 neu bewertet sind. Dies ist verfahrensrechtlich kein Beinbruch, da die Vorschriften über die Festsetzungsverjährung (vgl. § 181 Absätze 3 und 4 AO) auch eine gewisse rückwirkende Feststellung der Grundsteuerwerte ermöglichen. Allerdings droht eine Liquiditätslücke für die Kommunen. Auch ist die rückwirkende Anrechnung der Grundsteuer bei der Festlegung mietvertraglicher Nebenkosten nach unserer Kenntnis nur eingeschränkt möglich.

Wir regen daher an, im Sinne der Kommunen zu prüfen, ob die Vorauszahlungsnorm des § 53 LGrStG hinreichend geregelt ist. Hier ist keinerlei Schätzungsmaßstab vorgesehen. Dies mag ausreichend sein, wenn das Verfahren einmal eingespielt ist. Wir hegen jedoch Zweifel, ob die Ermächtigung für den Fall des Übergangs von einem verfassungswidrigen Besteuerungsregime (bis 31. Dezember 2024) auf ein neues Besteuerungsregime (ab 1. Januar 2025) ausreichend ist.

Nach dem Wortlaut wäre es ja statthaft, die vorherige Grundsteuer als Grundlage zu nehmen. Aber diese ist ja mit dem Datumswechsel wegen Zeitablaufs nichtig geworden. Aus unserer Sicht sollte über eine rechtssicherere Lösung nachgedacht werden.

6. Kritisch merken wir als Fachgewerkschaft an, dass zum mutmaßlichen Personalmehrbedarf keine belastbaren Aussagen getroffen werden. In der Gesetzesbegründung heißt es, dass der zusätzliche „Personalaufwand“ noch nicht abgeschätzt werden könne. Wir halten dies für viel zu vage. Wir weisen deutlich darauf hin, dass auch das Bodenwertmodell – und natürlich auch die Bewertung der land- und forstwirtschaftlichen Einheiten – einen echten Personalmehrbedarf nach sich ziehen wird. Auch das Bodenwertmodell fällt nicht vom Himmel. Aus unserer Sicht ist auch der Kommunikationsaufwand mit den Eigentümern (Telefonate, Schreiben, E-Mails, persönliche Vorsprachen) mit klaren Werten einzukalkulieren. Neben dem Personalbedarf im IT-Bereich sind auch Schulungsmaßnahmen im Grundsteuerrecht sowie in den IT-Anwendungen erforderlich. Der Personalbedarf erstreckt sich auch nicht nur auf Bearbeiter, sondern auch auf Führungskräfte. Zu bedenken ist ferner, dass bis zum 31. Dezember 2024 zwei Bewertungssysteme parallel gefahren werden müssen.

Als Fachgewerkschaft erwarten wir hier klarere Aussagen. Eine Reform – zumal unter erheblichem Zeitdruck – darf nicht auf dem Rücken der Beschäftigten ausgetragen werden.

Sollte hier nicht ausreichend Personal vorgehalten werden, steht die rechtzeitige Erfüllung des Auftrages aus unserer Sicht auf der Kippe.

7. Wir geben ferner zu bedenken, ob es ausreichend ist, lediglich in der Gesetzesbegründung an die Kommunen zu „appellieren“, den neuen Hebesatz so festzulegen, dass ein „konstantes Grundsteueraufkommen“ erzielt wird. Wir hören bereits jetzt hinter vorgehaltener Hand, dass sich Kommunen nicht daran halten wollen. Dies mag man unter Autonomie gemäß Art. 28 GG verbuchen. Die Frage ist jedoch, ob dies nicht zu einer tiefgreifenden Verärgerung bei den Steuerschuldnern – und über die Nebenkosten auch bei den Mietern – führen wird. Der Ärger wird dann möglicherweise nicht bei den Kommunen abgeladen, sondern beim staatlichen Gesetzgeber oder – was noch ärgerlicher wäre – bei den Bearbeitern im Finanzamt. Aus unserer Sicht müsste es eine Art „Grundsteuerbremse“ geben, um den Übergang der Systeme nicht willkürlich auszunutzen und um zusätzlichen Ärger und Akzeptanzprobleme zu vermeiden.