



Sachstand

Zoniertes Hebesatzrecht in der Grundsteuer

Zoniertes Hebesatzrecht in der Grundsteuer

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 - 149/18
Abschluss der Arbeit: 26. September 2018
Fachbereich: WD 4: Haushalt und Finanzen

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitende Bemerkungen	4
2.	Einführung eines zonierten Hebesatzrechtes bei der Grundsteuer	4
3.	Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 10. April 2018	4
4.	Unterschiedliche Hebesätze für die Gebäude- und Bodenkomponente	5

1. Einleitende Bemerkungen

Der Auftraggeber bittet eine mögliche Einführung eines zonierten Hebesatzrechtes für die Kommunen rechtlich zu bewerten. Dies soll auch im Lichte des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 10. April 2018 erfolgen.

Weiterhin wird gefragt, ob es verfassungsrechtlich zulässig wäre, den Kommunen die Freiheit einzuräumen, eigenständig einen sich für die Gebäude- und Bodenkomponente unterscheidenden Hebesatz anzuwenden.

2. Einführung eines zonierten Hebesatzrechtes bei der Grundsteuer

Zu den grundsätzlichen Überlegungen wird auf den Sachstand WD 4 – 3000 – 049/18 verwiesen.

Anlage 1

3. Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 10. April 2018

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat sich in seinem jüngsten Urteil¹ mit Vorgaben für den Gesetzgeber zur Neuregelung der Grundsteuer zurückgehalten. Weder präferiert das BVerfG ein konkretes Modell noch schließt es einzelne Modelle per se aus.

„Bei der Neuregelung verfügt der Gesetzgeber über einen weiten, vom Bundesverfassungsgericht nur begrenzt überprüfbaren Spielraum zur Bestimmung des Steuergegenstandes und des Steuersatzes². 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. 106 Abs. 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 weiter Gestaltungsspielraum zu, der dadurch begrenzt ist, dass die Bemessungsregeln den mit der Steuer verfolgten Belastungsgrund in der Relation realitätsgerecht abbilden müssen³. Indes ist der Gesetzgeber bei der Grundsteuer ebenso wenig wie

1 BVerfG, Urteil vom 10. April 2018 – 1 BvL 11/14 –

2 vgl. BVerfGE 138, 136 <181 Rn. 123, 131>; 139, 285 <309 f. Rn. 72> jew. m.w.N.; oben B IV 1 b; zitiert nach BVerfG: ebenda, Rn. 168 (juris)

3 vgl. BVerfGE 93, 121 <136>; 93, 165 <172 f.>; 117, 1 <33>; 139, 285 <310 Rn. 73> jew. m.w.N.; oben B IV 1 c; zitiert nach BVerfG: ebenda, Rn. 168 (juris)

bei anderen Steuern gehindert, mithilfe des Steuerrechts außerfiskalische Förder- und Lenkungsziele zu verfolgen⁴. Zudem verfügt der Gesetzgeber gerade in Massenverfahren der vorliegenden Art über einen großen Typisierungs- und Pauschalierungsspielraum⁵.“⁶

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil betont, dass dem Gesetzgeber vielfältige Möglichkeiten zur Schaffung eines verfassungsgemäßen Zustandes zur Verfügung stehen, die von der Reparatur der beanstandeten Regelungen zur Einheitsbewertung bis zur völligen Neugestaltung der Bewertungsvorschriften für eine im Grundgesetz als solcher vorgesehene Grundsteuer (Art. 106 Abs. 6 GG) reichen.⁷

„Ausgehend von diesen Vorgaben hat der Gesetzgeber für die Wahl der Bemessungsgrundlage und die Ausgestaltung der Regeln ihrer Ermittlung einen großen Spielraum, solange sie nur prinzipiell geeignet sind, den Belastungsgrund der Steuer zu erfassen. Dabei ist er von Verfassungswegen auch nicht verpflichtet, sich auf die Wahl nur eines Maßstabs zur Bemessung der Bemessungsgrundlage festzulegen. Je nach Art und Vielfalt der von der Steuer erfassten Wirtschaftsgüter wird eine gleichheitsgerechte Bemessung der Erhebungsgrundlage ohnehin oft nur durch die Verwendung mehrerer Maßstäbe möglich sein. Bei der Wahl des geeigneten Maßstabs darf sich der Gesetzgeber auch von Praktikabilitätsabwägungen leiten lassen, die je nach Zahl der zu erfassenden Bewertungsvorgänge an Bedeutung gewinnen und so auch in größerem Umfang Typisierungen und Pauschalierungen rechtfertigen können, dabei aber deren verfassungsrechtliche Grenzen wahren müssen. Jedenfalls muss das so gewählte und ausgestaltete Bemessungssystem, um eine lastengleiche Besteuerung zu gewährleisten, in der Gesamtsicht eine in der Relation realitäts- und damit gleichheitsgerechte Bemessung des steuerlichen Belastungsgrundes sicherstellen.“⁸

4. Unterschiedliche Hebesätze für die Gebäude- und Bodenkomponente

Die Grundsteuer knüpft an die Innehabung von Grundbesitz an.⁹ Steuergegenstand ist folglich der Grundbesitz, der herkömmlich in den beiden Erscheinungsformen land- und forstwirtschaftliches Vermögen (Grundsteuer A) sowie bebaute und unbebaute Grundstücke erfasst wird.¹⁰ Als Real- oder Objektsteuer belastet die Grundsteuer technisch den im Grundbesitz verkörperten Vermögensbestand. Gleichwohl zielt diese historisch sehr alte, ursprünglich einer agrarisch geprägten Wirtschaftsordnung entstammende Steuerart („Bodenzins“) nicht auf einen Substanzent-

4 vgl. BVerfGE 138, 136 <181 Rn. 124> m.w.N.; zitiert nach BVerfG: ebenda, Rn. 168 (juris)

5 vgl. BVerfGE 139, 285 <313 Rn. 77> m.w.N.; zitiert nach BVerfG: ebenda, Rn. 168 (juris)

6 BVerfG: ebenda, Rn. 168 (juris)

7 BVerfG, Urteil vom 10. April 2018 – 1 BvL 11/14 –, Rn. 166, juris

8 BVerfG: ebenda, Rn. 96 ff.

9 BECK OK Grundgesetz/Kube, GG, Art. 106, Rn. 36.

10 Maunz/Dürig/Seiler, GG, Art. 106, Rn. 171.

zug ab. Die Grundsteuer belässt vielmehr den eigentumsrechtlich (Art. 14 GG) geschützten Bestand in der Privatsphäre und schöpft lediglich den typischerweise aus ihm zu zielenden Vermögensertrag ab. Sie ist damit, ebenso wie die derzeit nicht erhobene Vermögensteuer, als Steuer auf den Soll-Ertrag angelegt.¹¹ Somit wäre eine Bodenkomponente über den in Art. 106 Abs. 6 GG bestimmten Begriff der Grundsteuer erfasst.

Fraglich ist in diesem Zusammenhang, ob eine eigenständige Steuer auf die Gebäudekomponente von der Grundsteuer im Sinne des Art. 106 Abs. 6 GG erfasst sein könnte. Die Grundsteuer im Sinn des Art. 106 GG umfasst nach dem verfassungsrechtlichen Begriff der Grundsteuer das gesamte Grundstück, und nicht das Gebäude als einzelnen Gegenstand. Im Rahmen der Grundsteuer soll nämlich der Ertrag des einheitlichen Grundstücks besteuert werden, nicht hingegen das Gebäude an sich. Gegen die separate Erfassung des Gebäudes spricht auch die im Rahmen der Grundstücksbewertung zu bestimmende wirtschaftliche Einheit des Grundvermögens. Nach § 2 Abs. 1 Bewertungsgesetz stellt das Grundstück die wirtschaftliche Einheit des Grundvermögens dar.¹² § 68 Bewertungsgesetz bestimmt seinerseits als Bestandteile des Grundvermögens den Grund und Boden, die Gebäude, die sonstigen Bestandteile und das Zubehör. Die Aufteilung der wirtschaftlichen Einheit des Grundvermögens in einen Grund- und Bodenanteil und einen Gebäudeanteil hat der Gesetzgeber demnach ausgeschlossen. Vielmehr ist das gesamte Grundstück bestehend aus dem Grund und Boden sowie den aufstehenden Gebäuden als eine wirtschaftliche Einheit anzusehen, die verbunden der Besteuerung zu unterwerfen ist. Eine neben die Grundsteuer auf den Grund und Boden tretende separate Grundsteuer auf die auf einem Grundstück stehenden Gebäude ist demnach ausgeschlossen.

Abschießend ist die Frage zu stellen, ob sich aus der Existenz der Grundsteuerarten A und B eine abweichende Beurteilung ergeben könnte. Innerhalb der Grundsteuer wird zwischen den zwei Grundsteuerarten A und B differenziert, bei denen unterschiedliche Hebesätze angewendet werden können. Die Unterscheidung erfolgt anhand der Nutzung (land- und forstwirtschaftliche Nutzung sowie bebaute oder unbebaute Flächen). Der Hebesatz ist im Gemeindesteuerrecht ein Faktor zur Ermittlung der Steuerschuld, der mit dem Steuermessbetrag multipliziert wird. Somit können innerhalb der Grundsteuer unterschiedliche Hebesätze zur Anwendung kommen. Der Besteuerungsgegenstand (Innehabung von Grundbesitz) divergiert jedoch dabei nicht. Bei einer Ausdifferenzierung zwischen Gebäude- und Bodenkomponente setzt die Unterscheidung an den Besteuerungsgegenstand an. Sollen zwei unterschiedliche Besteuerungsgegenstände einzeln erfasst werden, liegen folglich zwei unterschiedliche Bemessungsgrundlagen vor. Aus dem verfassungsrechtlichen Grundsteuerbegriff lässt sich allerdings nicht eine Vielzahl von Einzelsteuern ableiten. Demnach bedürfte es dann einer weiteren steuerrechtlichen Ermächtigung. Besteht der politische Wunsch eine Gebäudesteuer für die Gemeinden einzuführen, um Gebäude- und Bodenkomponente voneinander getrennt zu besteuern, bedürfte es einer Verfassungsänderung.

11 Maunz/Dürig/Seiler, GG, Art. 106, Rn. 172.

12 Rössler/Troll/Halaczinsky, 28. EL Mai 2018, BewG, § 2 Rn. 8