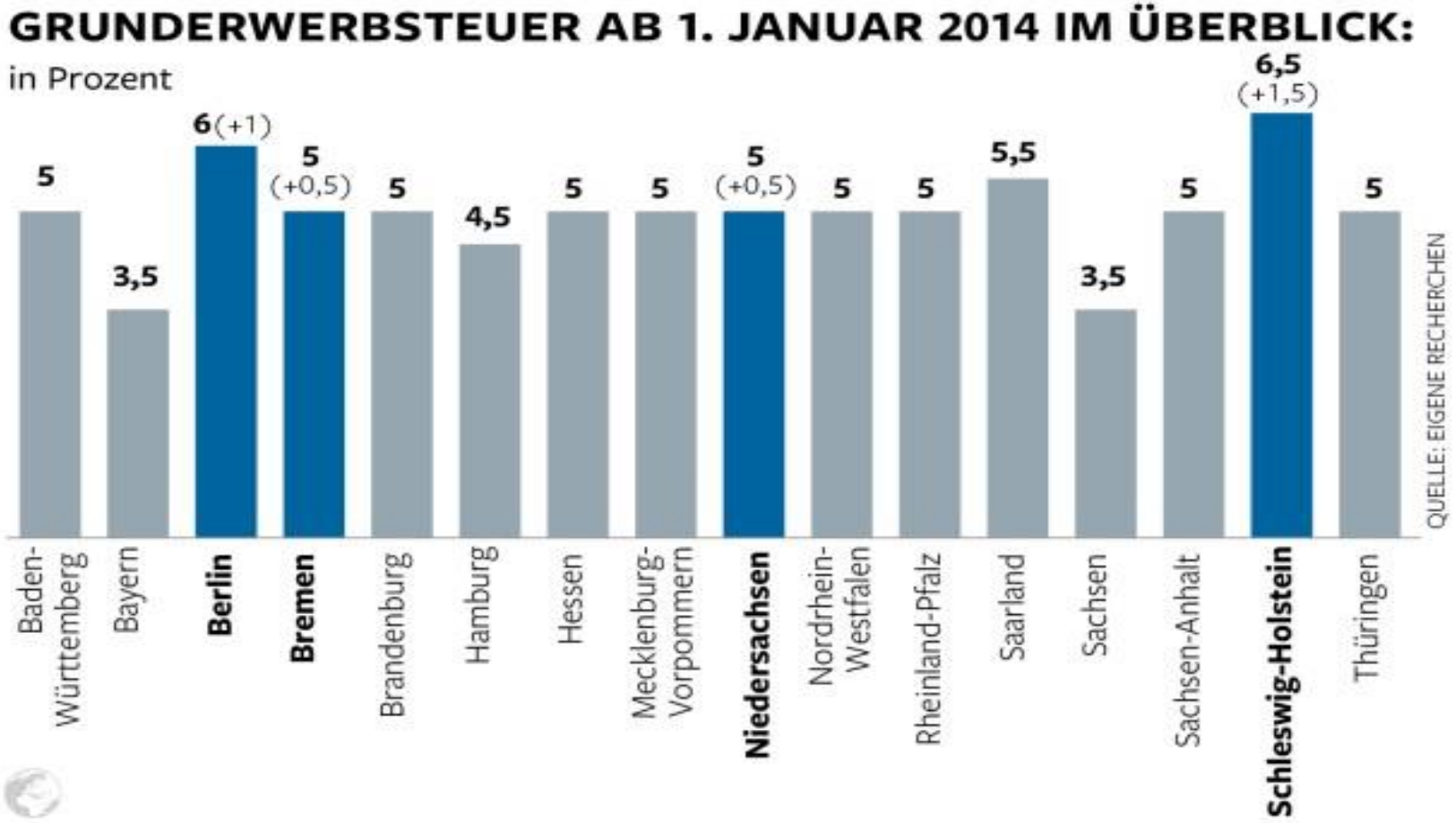
Prof. Dr. Ulrich van Suntum

Bügeleisenhaus Hattingen,
erbaut 1611

Ersatz der Grundsteuer durch ein kommunales Zuschlagsrecht zur Einkommensteuer

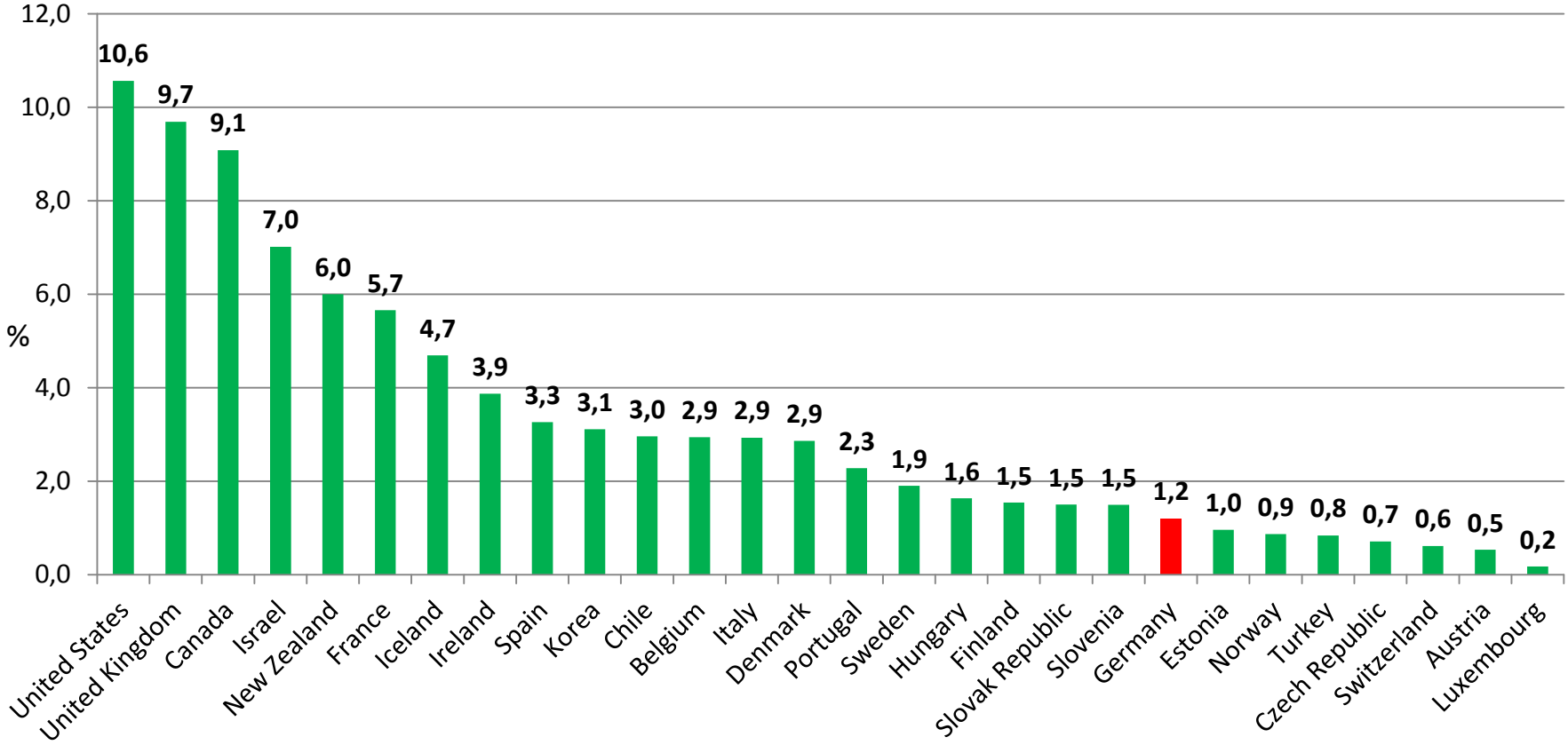
Vortrag vor dem Arbeitskreis Betriebswirtschaft
der Arbeitsgemeinschaft großer
Wohnungsunternehmen (AGW)
am 23.3.2017 in Erfurt

Erhöhungswelle der Länder
bei der Grunderwerbsteuer
(Quelle: Die Welt, 2.1.2014)



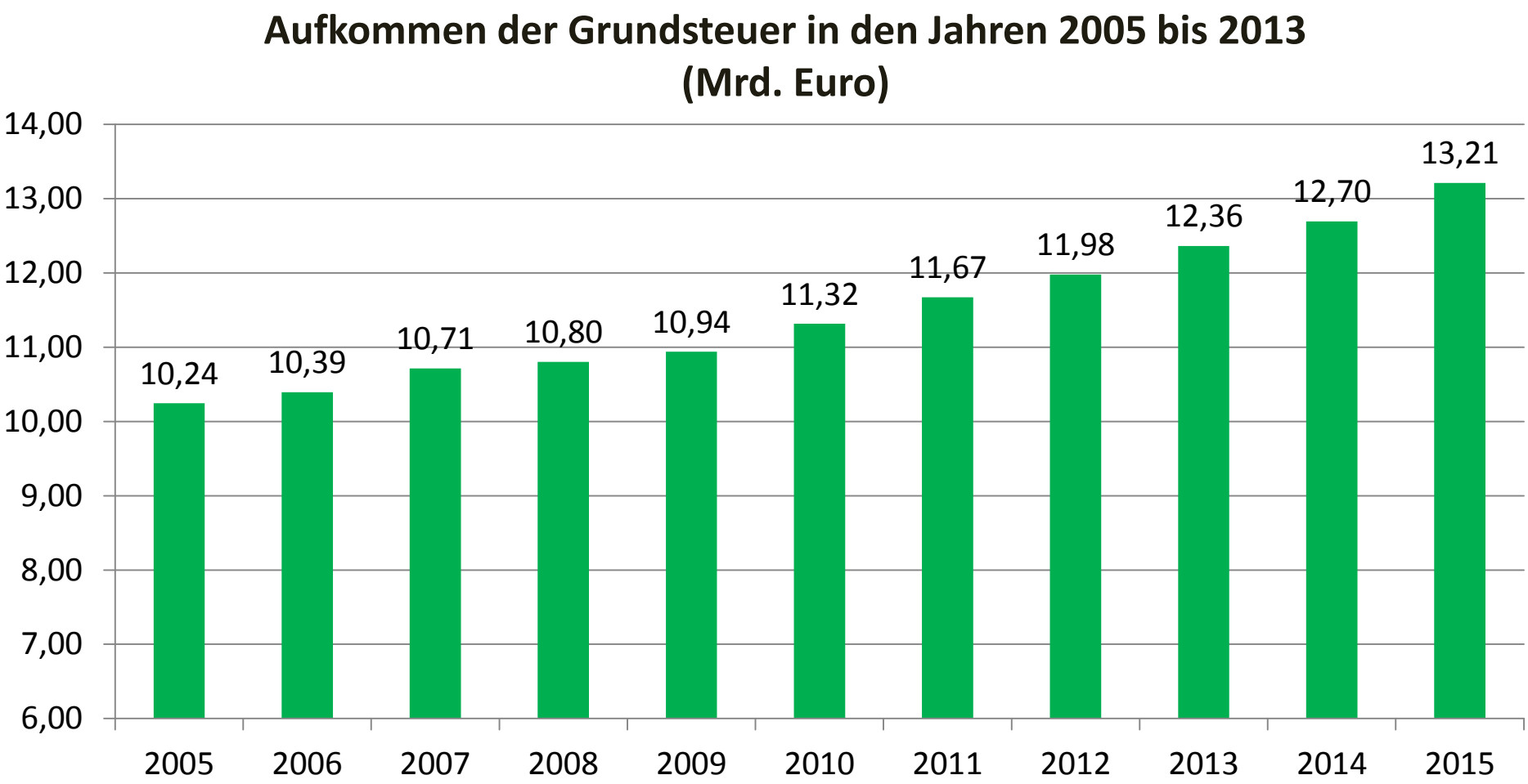
Anteil der Grundsteuer im internationalen Vergleich gering

Grundsteueraufkommen 2012 in % des Gesamtaufkommens in 28 OECD-Staaten



Quelle: OECD Revenue Statistics 2015

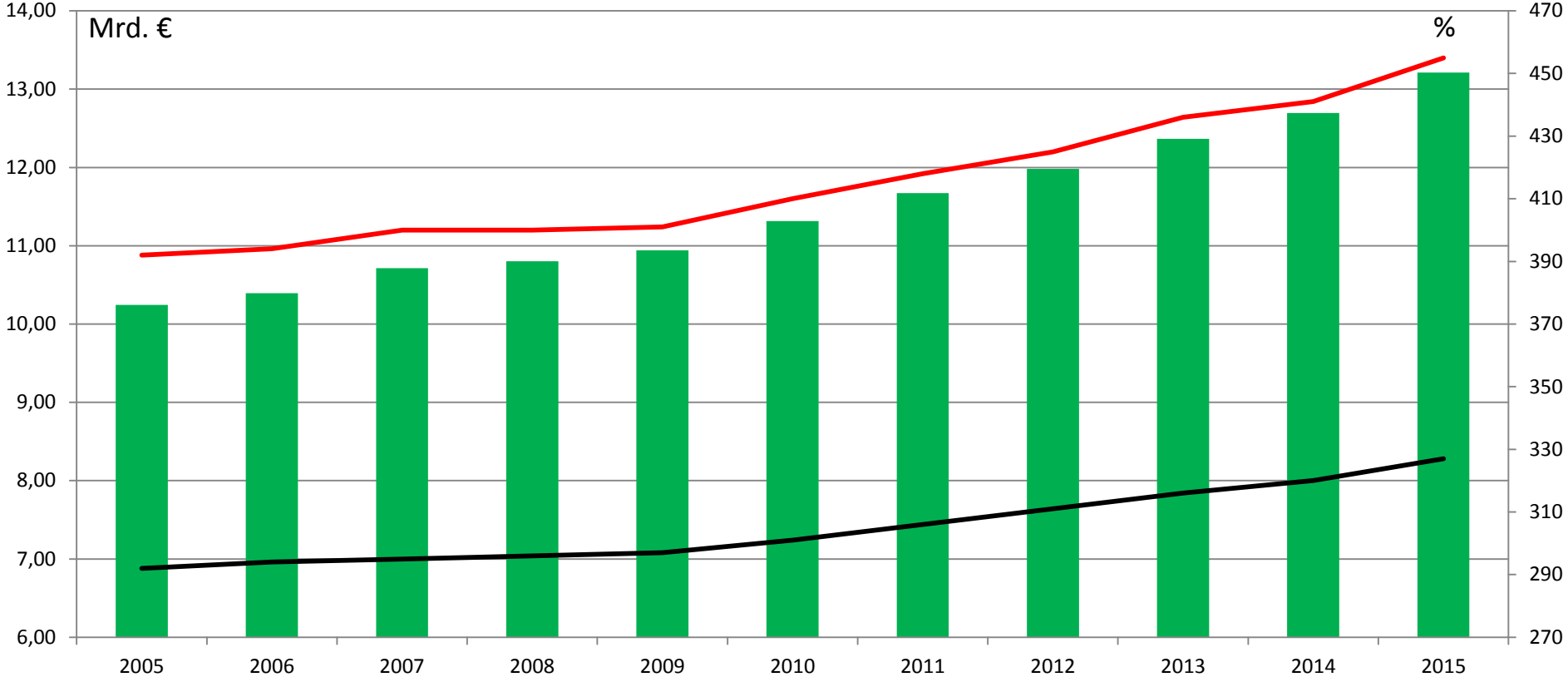
Stetig steigende Erträge aus der Grundsteuer



Quelle: Statistisches Bundesamt

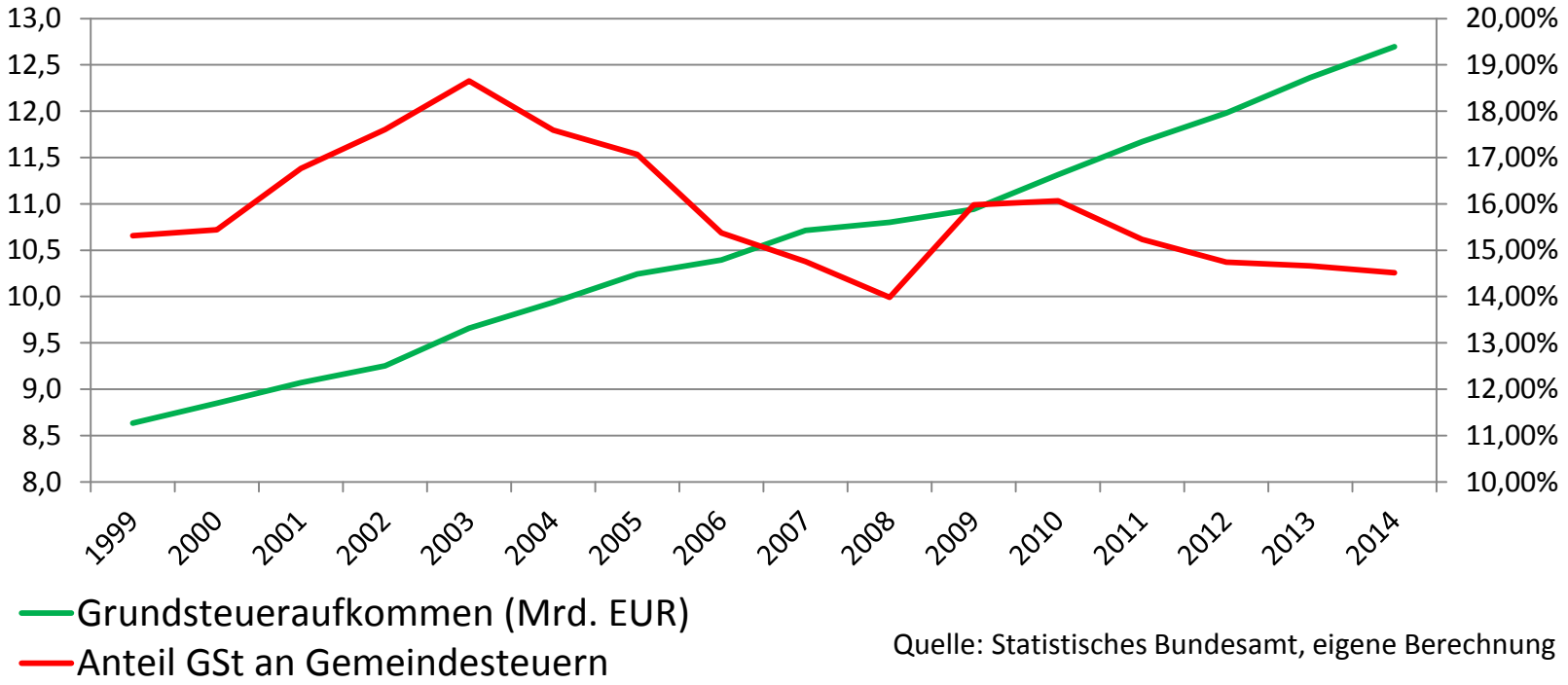
Anstieg vor allem durch Anhebung der Hebesätze

Aufkommen der Grundsteuer (Mrd. Euro) und durchschnittliche Hebesätze der Grundsteuern A (schwarz) und B (rot) in den Jahren 2005 bis 2013



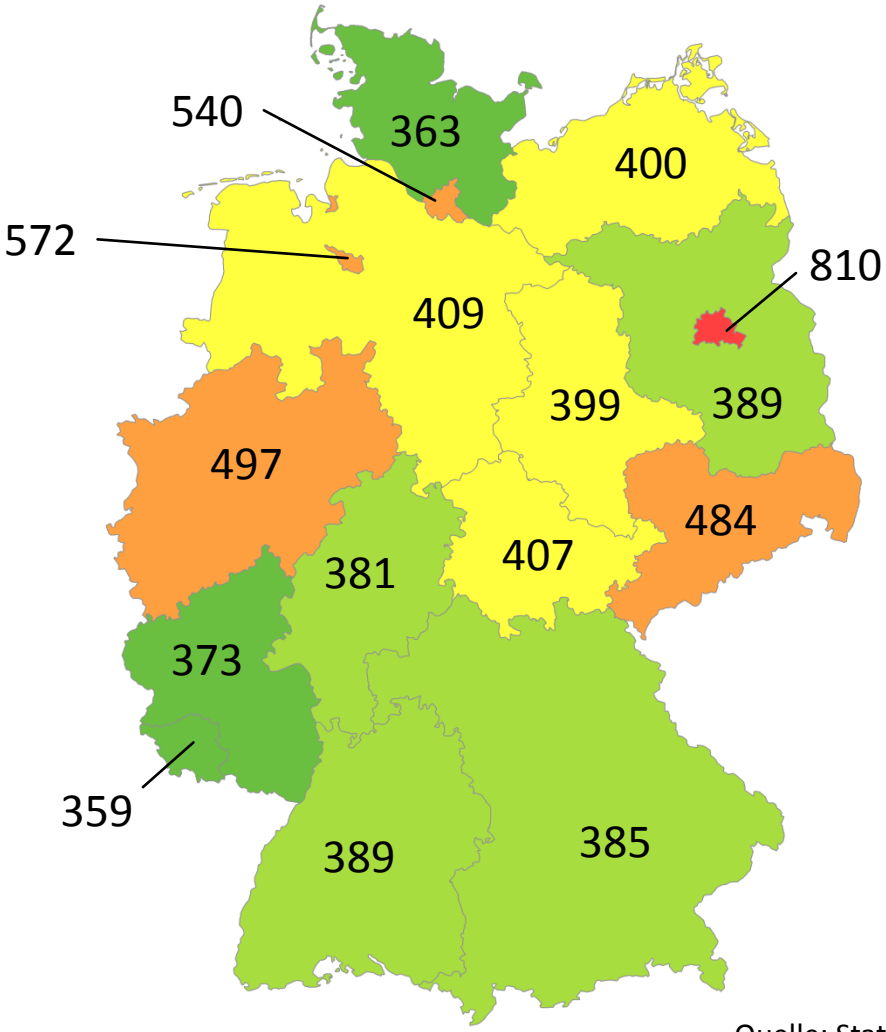
Quelle: Statistisches Bundesamt

Relativ stabiler Anteil an den Kommunalsteuern



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnung

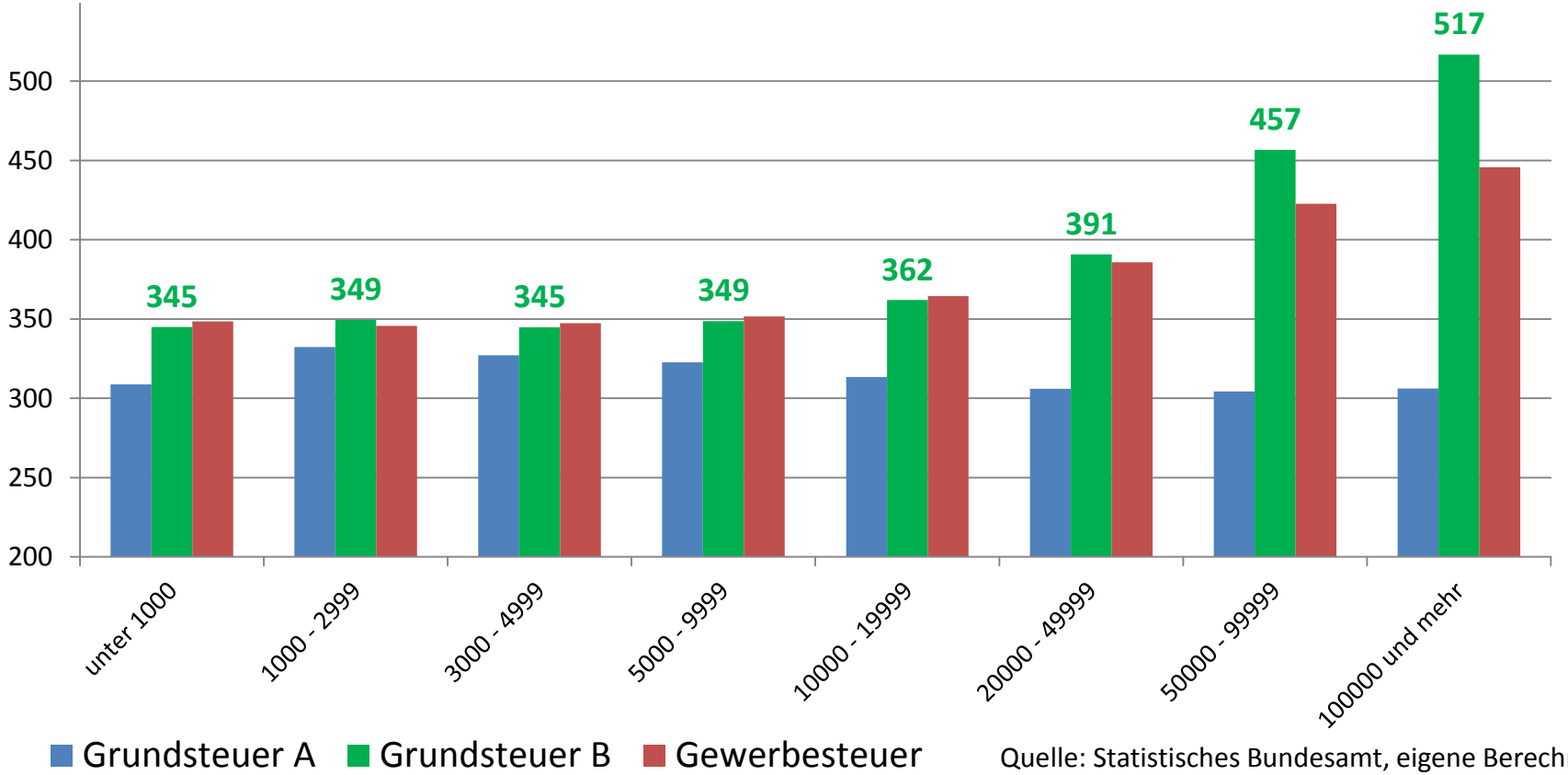
Starke Streuung der Hebesätze
(Grundsteuer B 2013)



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung

Große Städte haben höhere Hebesätze

Durchschnittliche Hebesätze der Realsteuern nach Gemeindegrößenklassen (2013)



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnung

Bisheriges Verfahren kompliziert und fragwürdig

Festsetzung der Grundsteuer nach bisherigem Recht (alte Bundesländer)

Einheits-wert × Steuer-messzahl × Hebesatz = Grund-steuer

Basis West-D: 1964

- 6,0 ‰ für landwirtschaftliche Immobilien
- 2,6 ‰ für EFH für die ersten 38.346,89 Euro des Einheitswerts
- 3,5 ‰ für Einfamilienhäuser für den Rest des Einheitswerts
- 3,1 ‰ für Zweifamilienhäuser und
- 3,5 ‰ für Mietshäuser und alle übrigen Immobilien

Die wichtigsten Kritikpunkte

Ausgestaltung:

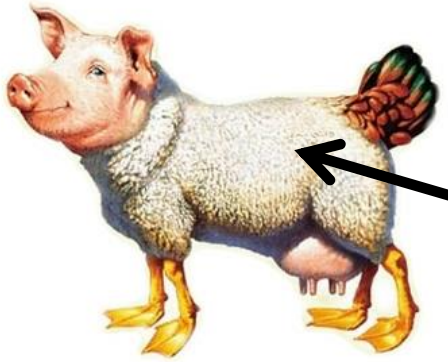
- Veraltete Einheitswerte (West 1964, Ost 1935)
- BVerfG 1995: Verfassungswidrigkeit der Verwendung von Einheitswerten bei mehreren Steuerarten; 2017 steht Entscheidung zur Grundsteuer an

  BFH 2010, 2014: Verletzung der horizontalen Steuergerechtigkeit auch bei der GSt
- Hoher Erhebungsaufwand (ca. 35 Mio. Grundstücke, Erhebungskosten ca. 6 % des Aufkommens)

Grundsätzlich:

- Sonderlast nur für Immobilien (13,5 Mrd/Jahr)
- Substanzsteuer (Sollertragsteuer)
- Unabhängig von der Leistungsfähigkeit (schon per Definition als Objektsteuer)
- Bezug zu kommunalen Leistungen ist gering

Anforderungen an eine Grundsteuerreform



Eierlegende Wollmilchsau

Aus fiskalischer Sicht:

- Niedrige Erhebungskosten
- Ergiebigkeit
- Aufkommensstabilität
- bei gleichzeitiger Konjunkturneutralität und/oder Wachstumsproportionalität

Aus Sicht des Steuerzahlers:

- Transparenz
- Gerechtigkeit
- Aufkommensneutralität und möglichst geringfügige Belastungsverschiebungen

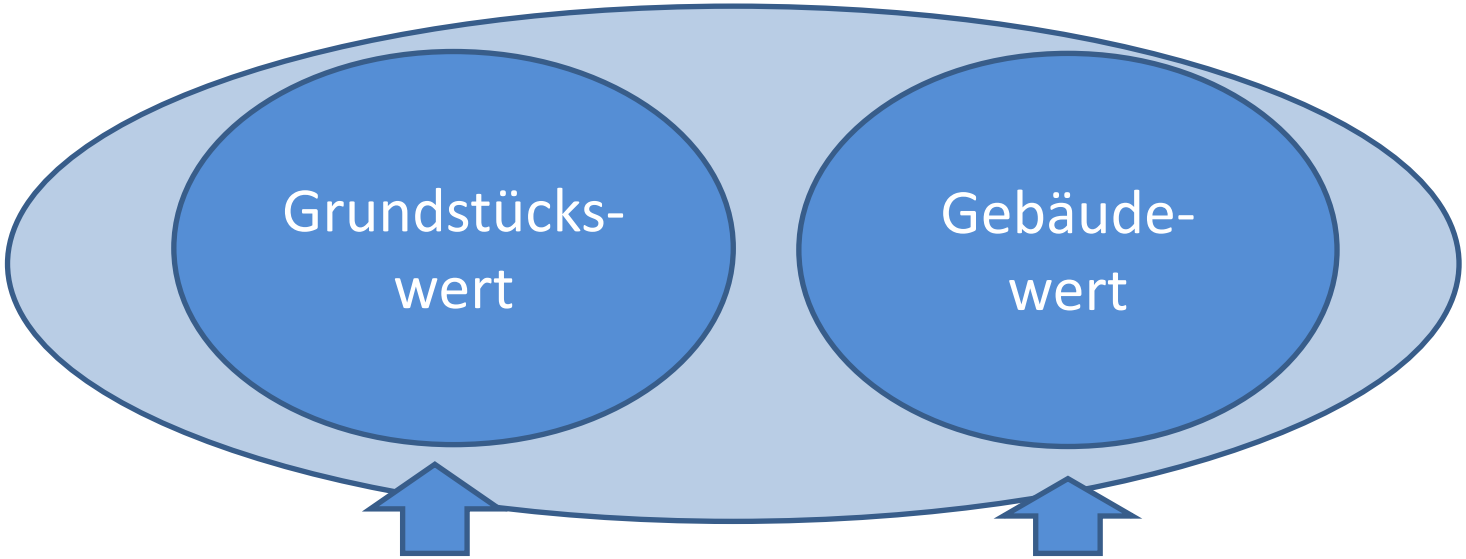
Aus ökonomischer Sicht:

- Minimierung ökonomischer Zusatzlasten (Ausweichreaktionen)
- Orientierung am örtlichen Finanzbedarf und Fühlbarkeit

Grundsätzliche Reformkonzepte

	Prinzip	Begründung
Nord-Modell (Bremen, Berlin, Niedersachsen, Sachsen und Schleswig Holstein, 2010)	Besteuerung des Verkehrswertes (Sollertragsteuer)	Leistungsfähigkeitsprinzip (?)
Süd-Modell (Bayern, Baden Württemberg, Hessen, 2010)	Besteuerung der Fläche(n)	Äquivalenzprinzip (?)
Thüringer Modell (Thüringen, 2012)	Kombination aus (Boden-)Wert und (Gebäude-)Fläche	Kompromißmodell

Derzeitig vorliegender Gesetzentwurf: „Hessen-Modell“ (alle Bundesländer außer Bayern und Hamburg)



Einzelerhebung
(dauert ca. 10 Jahre)

- Kosten
- Art des Hauses
- Ausstattung
- Baujahr

→ Extrem verwaltungsaufwändig und langfristig stark steigende Steuerlast

Breite Kritik an dem Gesetzentwurf

- Bayern/HH: Massiv steigende Grundsteuerlast sofort oder später wegen Wert(-entwicklung)

- Mieterbund/Bund der Steurrzahler: Versprechen der Aufkommensneutralität (durch Hebesatzsenkung) unglaubwürdig

- Naturschutzbund NABU: Nur Bodenwert (auch unbebaut) besteuern wg. „Flächenverbrauch“ (sic!)
  (Wertsteuer senkt nur den Nettowert, nicht die Nutzung)

- Insiwo: Weder durch Leistungsfähigkeits- noch durch Äquivalenz-prinzip zu rechtfertigen, ungerechtfertigte Sondersteuer, hoher Erhebungsaufwand, auch sozial problematisch

Kommunaler ESt-Zuschlag statt Grundsteuer

Aufkommen der ESt 2010 × 5,4 % = Aufkommen der GSt 2010

sinkt für 2014
auf unter 5,0 %

Aber unterschiedliche Zuschläge in den einzelnen Gemeinden nötig

Idee: Ersatz durch kommunalen ESt-Zuschlag

Erhebungstechnisch	•Informationen und Ressourcen vorhanden •Erhebungskosten entfallen (auch beim Steuerzahler)
Steuersystematisch	•Anknüpfung an die Einkommensteuer •Entspricht dem Leistungsfähigkeitsprinzip
Juristisch	•In Art. 106 Abs. 5 S. 3 GG vorgesehen
Ökonomisch	•Ergiebig •Wachstumsproportional •Örtlich radizierbar •Zugewinn an Fühlbarkeit, Transparenz und Gerechtigkeit
Politisch	• „Sozial gerecht“ und damit gut zu vermitteln • Koalition von Mieterbund und Haus und Grund möglich • Kommunaler Wettbewerb um Einwohner • keine bequeme Besteuerung immobiler Untertanen mehr

Ermittlung der rechnerisch notwendigen Zuschlagsätze für NRW

Methode: Division Grundsteueraufkommen/Steuerschuld der Einwohner

Datenbasis: Regionaldatenbank Deutschland, alle Daten für 2010

NRW: 396 Städte und Gemeinden, davon 22 kreisfrei und Städte-Region Aachen

Ergebnis: Zuschläge zwischen 2,04 % (Attendorn, Kreis Olpe) und 8,52 % (Bönen)
Durchschnitt für alle Gemeinden in NRW: 5,33 %

- Je höher das bisherige Grundsteueraufkommen, desto höher der Zuschlag
- Je niedriger das Einkommensniveau, desto höher der notwendige Zuschlag

Aber:

- Positive und negative Anpassungsreaktionen können das Bild verändern
- Die Attraktivität der Kommune und ihre Kostenstruktur sind beeinflußbar

Zu bedenken dabei: Kommunaler Finanzausgleich

Gemeinden erhalten in NRW Schlüsselzuweisungen basierend auf dem Finanzbedarf und ihrer Steuerkraft pro Kopf:

90 % * (Ausgleichsmesszahl - Steuerkraftmesszahl) = Schlüsselzuweisung

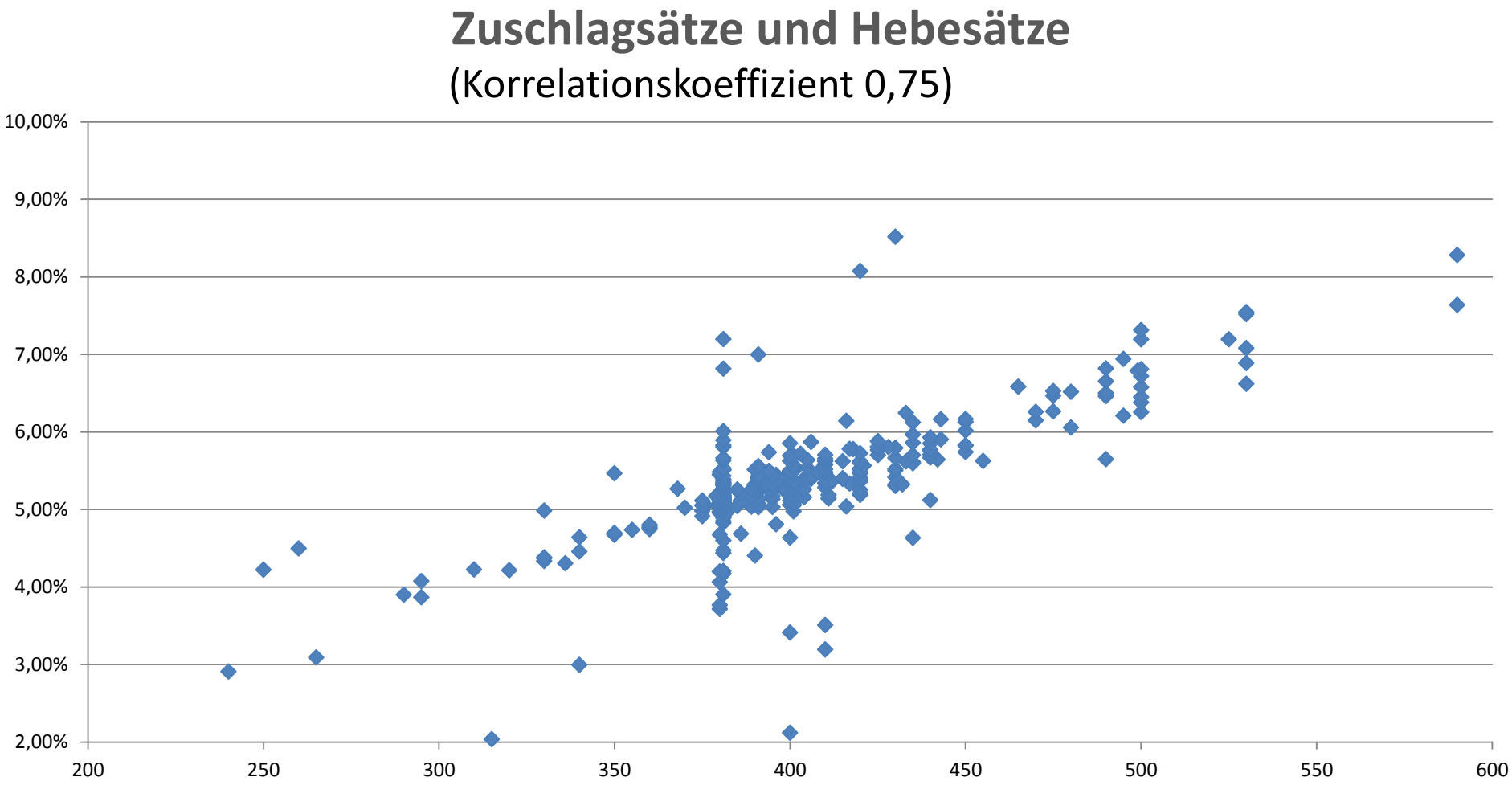
- Eine Erhöhung der Steuereinnahmen wird also weitgehend wieder nivelliert
- Eine Veränderung der Steuerbasis (EKSt-Zuschlag statt GSt) verändert die Steuerkraftmesszahl und damit die Zuweisungen aus dem Finanzausgleich
- Dies wurde berücksichtigt, d.h. die Zuschläge i.f. sind so berechnet, dass der Gemeinde nach Finanzausgleich die gleichen Gesamtmittel zur Verfügung stehen

Quantile der durchschnittlichen Zuschlagsätze

Quantil	Höhe des ESt-Zuschlags
10 %	4,73 %
25 %	5,06 %
50 %	5,26 %
75 %	5,53 %
90 %	6,13 %

In 90 % aller Gemeinden in NRW liegt der Zuschlagsatz unter 6,13 %.
Insgesamt beträgt die durchschnittliche absolute Zuschlagshöhe je ESt-Pflichtigem 277,31 Euro.

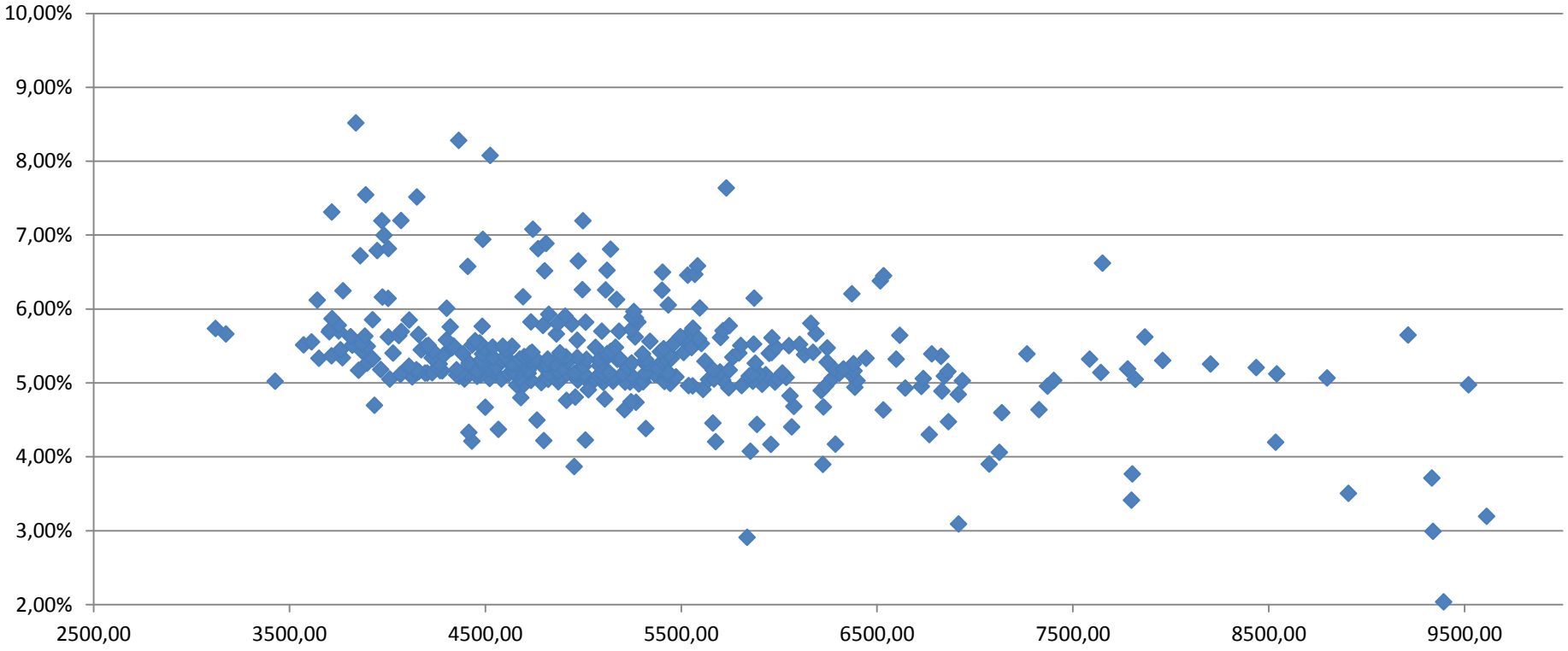
Je höher die GSt-Hebesätze, desto höher der EKSt-Zuschlag



Wo heute schon hohe Hebesätze sind, ist auch der EKSt-Zuschlag höher

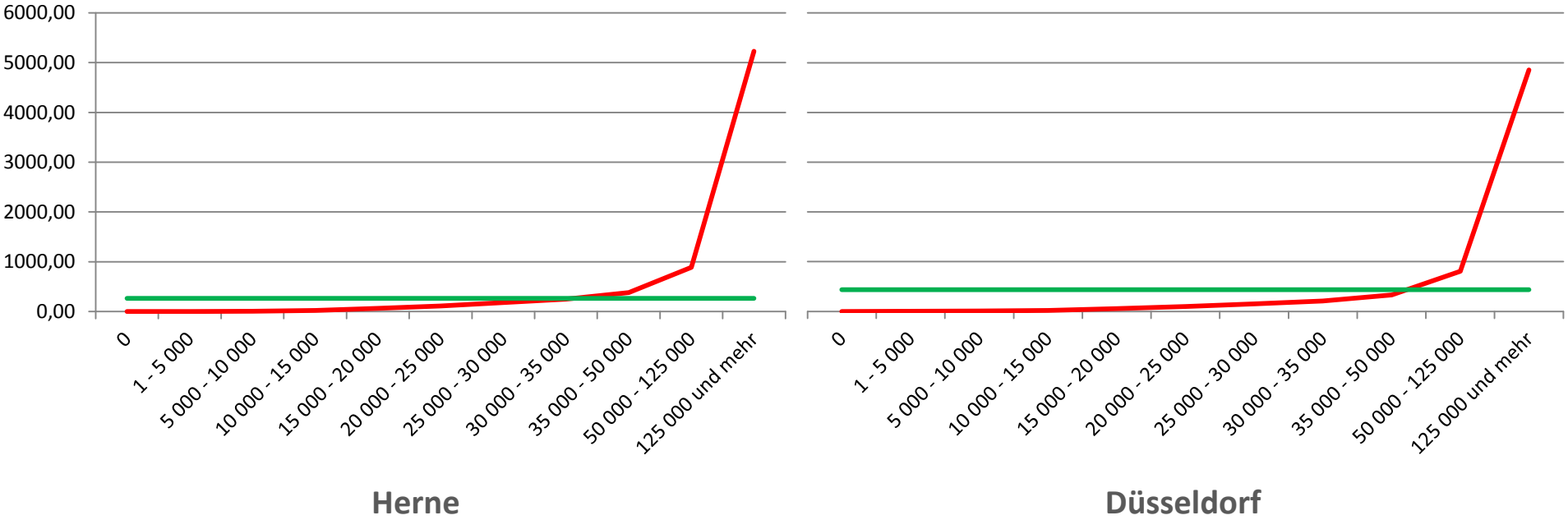
Zuschlagsätze und Einkommensniveau

(Korrelationskoeffizient -0,44)



Kein Zwang zu hohen Zuschlägen in „armen“ Gemeinden zu befürchten

ESt-Zuschläge und GSt-Belastung je ESt-Pflichtigem



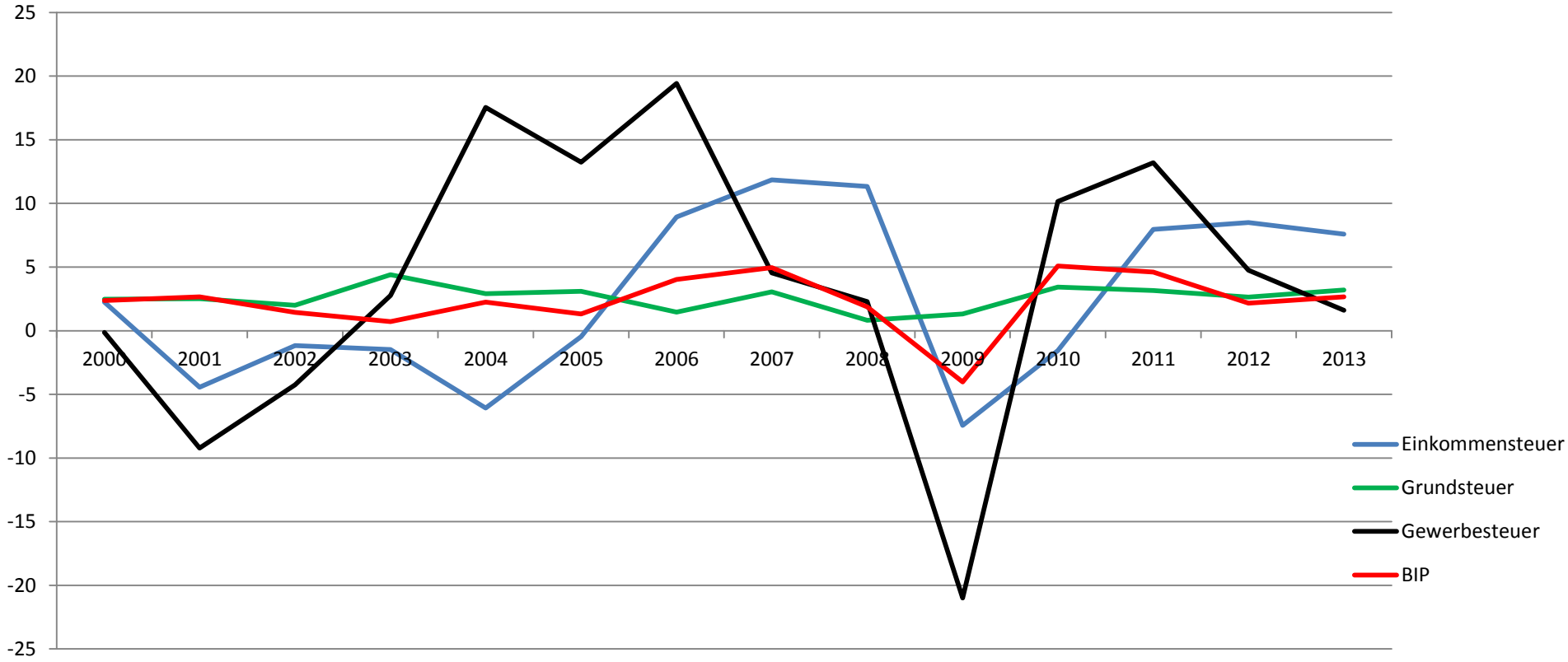
Einkommen ab ca. 35.000 EUR p. a. werden durch die Reform deutlich belastet, niedrigere Einkommen entlastet. Diese Verschiebungen können (und sollten) durch eine Anpassung des allgemeinen Tarifs gemildert werden.

Einwand 1: Prozyklisches Verhalten durch EKSt-Zuschlag?

	Grundbetrag der GSt A und B	Festgesetzte ESt
2001 – 2004	4,78 %	2,12 %
2004 – 2007	3,37 %	16,65 %
2007 – 2010	3,13 %	-2,24 %
2001 – 2010	12,08 %	16,45 %

- Die EKSt. ist in der Tat viel konjunkturreagibler als die GSt
- Aber dafür wächst ihre Bemessungsgrundlage langfristig stärker

Konjunkturabhängigkeit der Steuerarten

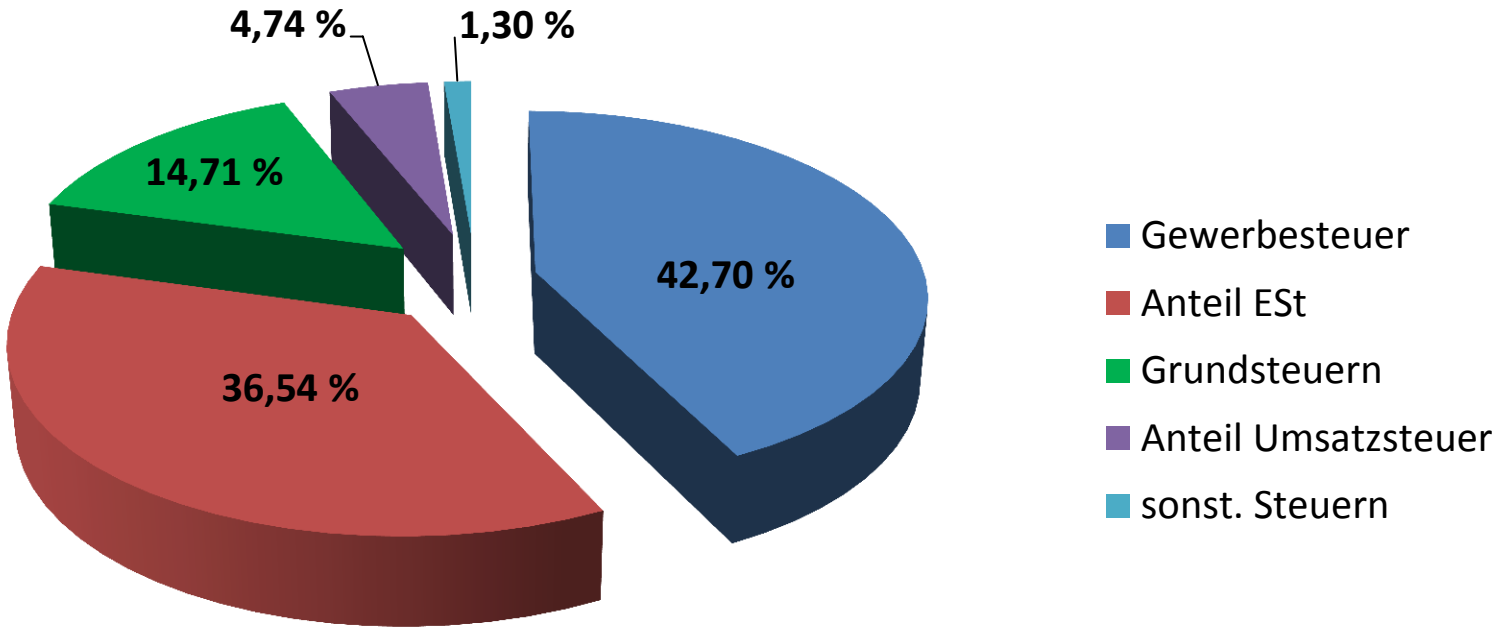


Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnung

Die Gewerbesteuer, an der die Gemeinden seit Jahren festhalten, ist noch viel stärker konjunkturabhängig, als die Einkommensteuer.

Einfluß der GSt auf kommunales Ausgabenverhalten gering

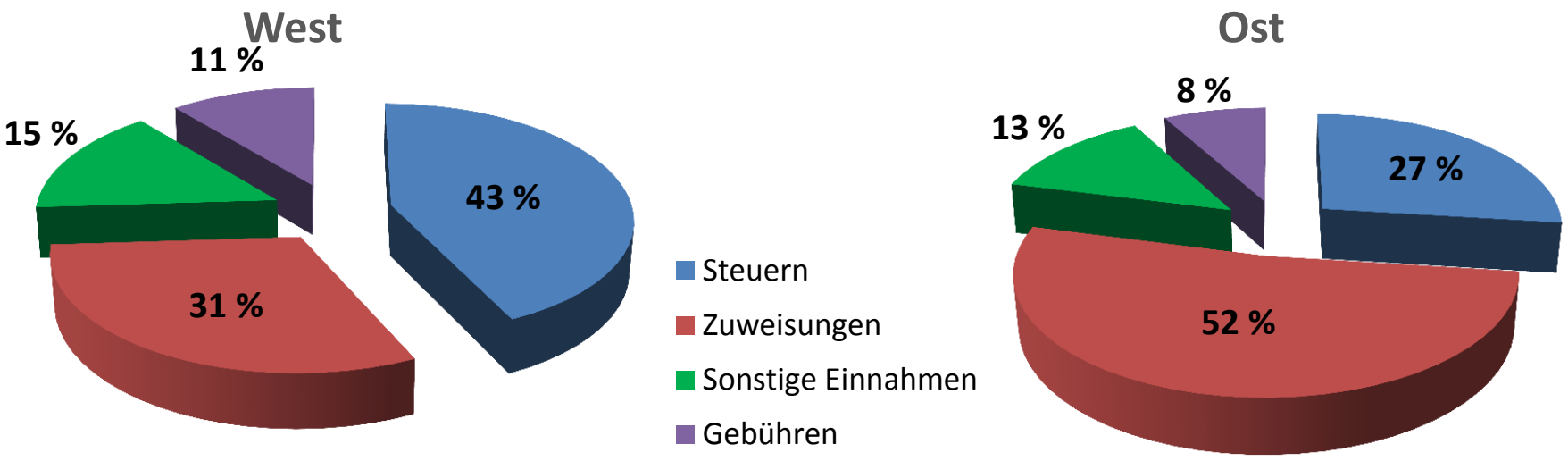
Kommunale **Steuereinnahmen** 2013 (in %):



⇨ Grundsteuer macht (nur) rd. 15% der kommunalen Steuereinnahmen aus

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnung

Gesamteinnahmen der Gemeinden 2013 (in %):



Quelle: BMF

- Der Anteil der GSt beläuft sich auf nur 6,2% (West) bzw. 5,0% (Ost) der gesamten Kommunaleinnahmen.
- Bei den Steuerpflichtigen wirkt die (progressive) ESt (anders als die Grundsteuer) sogar eher konjunkturell stabilisierend.

Einwand 2: Verletzung des Äquivalenzprinzips?

Grundstückseigentümer leben nicht immer in der Kommune, in der das Grundstück liegt. Ist das ein Problem?

- Nein: Der ESt-Zuschlag soll ja die Einwohner der Kommune belasten, nicht die Grundstückseigentümer, die dort gar nicht wohnen.

- Die Kosten, die einer Gemeinde „durch Grundstücke“ entstehen, werden bereits durch Anliegerbeiträge sowie Gebühren für die Wasserver- und Müllentsorgung etc. angelastet.

Einwand 3: Kommunale Finanzhoheit gefährdet?

Art. 28 S. 2 GG:

„Den Gemeinden muß das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. […] Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfaßt auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung […].“

- Genau wie dies für die Grundsteuer gilt, gilt es auch für einen kommunalen ESt-Zuschlag.
- Es soll auch für die Höhe des EK-Zuschlag ein kommunales „Hebesatzrecht“ geben
- Die Einnahmenhoheit wird durch den FA ohnehin bereits unterminiert (s.o.)
- Viel wichtiger als „eigene“ Einnahmen ist für die Kommunen Autonomie bei den Asusgaben (statt „goldener Zügel“)

Einwand 4: Droht ein „Race to the Bottom“?

- Unterschiede und Wettbewerb zwischen den Kommunen sind gewollt
- Die Schweiz und aus Schweden zeigen, dass es nicht zu ruinösem Wettbewerb durch kommunale Einkommensteuer kommen muss.
- Kommunale Steuern sind nur ein Element unter vielen für die Wohnortwahl
- Auch die kommunalen Leistungen spielen eine Rolle, diese sollten aber positiv mit der Zuschlagshöhe variieren
- Notfalls müßte/könnte man die Bandbreite der erlaubten Zuschläge verringern

4. Soll auch ein Zuschlag auf die Körperschaftsteuer erhoben werden?

Nein

- Die kommunalen Kosten durch Unternehmen werden bereits durch die Gewerbesteuer angelastet.

5. Kann bzw. sollte der ESt-Zuschlag auf die Mieter umgelegt werden?

Nein

- Die Mieter zahlen den Zuschlags genauso wie die Wohnungseigentümer auf ihr Einkommen, mit der Wohnung hat das nichts mehr zu tun.

6. Entstehen für Unternehmen Mehrbelastungen in Verbindung mit geltenden Kürzungsvorschriften bei der Berechnung der Gewerbesteuerschuld?

Nein! Im Gegenteil; es entfällt die Grundsteuerbelastung.

Im Rahmen der Ermittlung des Gewerbeertrags darf dieser um 1,2 % des Einheitswertes des zum Betriebsvermögen gehörenden Grundbesitzes gekürzt werden.

Der Wegfall der Grundsteuer ist günstiger, solange gilt

Hebesatz GewSt < 8,33*Hebesatz GSt B

Resultieren daraus Mehrbelastungen speziell für Wohnungsunternehmen?

- Die Kürzungsvorschriften bei der Ermittlung des Gewerbeertrags betreffen den Einheitswert des auf die Verwaltung und Nutzung entfallenden Grundbesitzes. Entsprechend gilt der Zusammenhang oben analog für Unternehmen der Wohnungswirtschaft.

- Der Wegfall der Grundsteuer verschafft den Wohnungsunternehmen Spielraum bei der Gestaltung der Kaltmieten. Die ökonomische Überwälzbarkeit der GSt ist unabhängig von Betriebskostenabrechnungen; sie ist abhängig von den jeweiligen Marktgegebenheiten.

⇨ Wohnungsunternehmen profitieren von einem Ersatz der Grundsteuer durch einen kommunalen ESt-Zuschlag in doppelter Weise.

Zusammenfassung

- Die gesetzliche Grundlage für einen EKSt-Zuschlag ist gegeben (Art. 106 GG).
- Die aufkommensneutralen durchschnittlichen Zuschläge belaufen sich auf etwa 5,5 %.
- Sie variieren zwischen den Städten und Gemeinden relativ wenig
- Hauptgrund für unterschiedlich hohe notwendige Zuschläge sind Unterschiede bereits bei den heutigen Hebesätzen.
- Der Verwaltungsaufwand wäre minimal im Vergleich zur Grundsteuer.
- Der EKSt-Zuschlag ist „sozial gerechter“ und damit politisch gut durchsetzbar
- Das ewige Thema Grundsteuerreform wäre ein für allemal erledigt.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!