Beschlussempfehlung und Bericht

des Finanzausschusses (7. Ausschuss)

- a) **zu dem Antrag der Abgeordneten Kay Gottschalk, Stefan Keuter, Franziska Gminder weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD – Drucksache 19/8556 –**

Abschaffung der Grundsteuer

- b) **zu dem Antrag der Abgeordneten Markus Herbrand, Christian Dürr, Dr. Florian Toncar, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 19/8544 –**

Keine bürokratischen Belastungen bei der Grundsteuerreform zulassen

A. Problem

Zu Buchstabe a

Der Antrag der Fraktion der AfD stellt fest, in der Diskussion um die Reform der Grundsteuer seien zunächst verschiedene Modelle vorgelegt worden. Neben den bekannten Modellen, wie Verkehrswertmodell, Bodenwertmodell, Kostenwertmodell und Äquivalenzmodell, existiere nunmehr ein weiteres Modell aus dem Finanzministerium.

Alle diese Modelle seien schwer nachvollziehbar und aufwendig in der administrativen Umsetzung.

Zu Buchstabe b

Der Antrag der Fraktion der FDP stellt fest, eine Grundsteuerreform sollte einfach zu implementieren sein und dabei weder die Bürgerinnen und Bürger noch die Finanzverwaltung administrativ überlasten. Eine Grundsteuerreform sollte das Ziel einer klaren wertunabhängigen Bemessungsgrundlage haben, da ein auf zu erhebenden Werten basiertes Modell nicht vernünftig umsetzbar sei.

B. Lösung

Zu Buchstabe a

Der Antrag der Fraktion der AfD sieht vor, dass der Deutsche Bundestag die Bundesregierung auffordert,

1. die Grundsteuer abzuschaffen;
2. den Kommunen den Einnahmeausfall aus der Grundsteuer zu ersetzen.

Ablehnung der Antrags auf Drucksache 18/8556 mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der AfD.

Zu Buchstabe b

Der Antrag der Fraktion der FDP sieht vor, dass der Deutsche Bundestag die Bundesregierung auffordert,

1. die bürokratischen Belastungen bei der Reform der Besteuerung des Grundvermögens für die Bürgerinnen und Bürger zu minimieren;
2. die Reform der Besteuerung des Grundvermögens aufkommensneutral durchzuführen;
3. ein rein flächenbasiertes Modell für die Grundsteuer einzuführen, wobei einerseits der Grund und Boden und andererseits die Gebäudenutzfläche in die Bewertung mit einfließen;
4. zur bürokratischen Entlastung auf baukostenbezogene bzw. mit komplizierten Bewertungsfragen verbundene Modelle nicht anzuwenden;
5. bei der Reform der Besteuerung des Grundvermögens darauf zu achten, dass unterschiedliche Nutzungen (zum Beispiel Wohnen oder Gewerbe) in die Bewertung einfließen können;
6. die Behandlung der Grundsteuer in der Verordnung über die Aufstellung der Betriebskosten (BetrKV) nicht zu ändern.

Ablehnung der Antrags auf Drucksache 18/8544 mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, AfD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der FDP.

C. Alternativen

Die Anträge diskutieren keine Alternativen.

D. Kosten

Die Anträge diskutieren keine Kosten.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

- a) den Antrag auf Drucksache 19/8556 abzulehnen;
- b) den Antrag auf Drucksache 19/8544 abzulehnen.

Berlin, den 5. Juni 2019

Der Finanzausschuss

Bettina Stark-Watzinger
Vorsitzende

Kay Gottschalk
Berichterstatter

Markus Herbrand
Berichterstatter

Bericht der Abgeordneten Kay Gottschalk und Markus Herbrand

I. Überweisung

Zu Buchstabe a

Der Deutsche Bundestag hat den Antrag auf **Drucksache 19/8556** in seiner 89. Sitzung am 21. März 2019 dem Finanzausschuss zur federführenden Beratung sowie dem Haushaltsausschuss, dem Ausschuss für Wirtschaft und Energie und dem Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen zur Mitberatung überwiesen.

Zu Buchstabe b

Der Deutsche Bundestag hat den Antrag auf **Drucksache 19/8544** in seiner 89. Sitzung am 21. März 2019 dem Finanzausschuss zur federführenden Beratung sowie dem Ausschuss für Wirtschaft und Energie und dem Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen zur Mitberatung überwiesen.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlagen

Zu Buchstabe a

Der Antrag der Fraktion der AfD sieht vor,

I. dass der Deutsche Bundestag folgendes feststellen soll:

Das Steueraufkommen aus der Grundsteuer lag im Jahr 2017 bei ca. 14 Milliarden Euro. Das Bundesverfassungsgericht hat mit Urteil vom 10. April 2018 (1BvL 11/14) entschieden, dass die Vorschriften der Einheitsbewertung für die Bemessung der Grundsteuer verfassungswidrig sind.

Hintergrund dieser Entscheidung war der Umstand, dass die Einheitswerte im Westen Deutschlands bereits seit 1964 (in den neuen Bundesländern stammen sie sogar von 1935) nicht mehr an die tatsächlichen Verhältnisse angepasst wurden. Das Bundesverfassungsgericht sah aus diesem Grund Art. 3 GG und das aus dieser Vorschrift folgende Gebot der Lastengleichheit im Steuerrecht als verletzt an.

Dem Gesetzgeber wurde aufgegeben, die Grundsteuer bis zum 31. Dezember 2019 neu zu regeln. Nach Verkündung der Neuregelung dürfen die bisherigen Vorschriften noch für fünf Jahre, längstens bis zum 31. Dezember 2024 angewandt werden.

In der Diskussion um die Reform der Grundsteuer wurden zunächst verschiedene Modelle vorgelegt. Neben den bekannten Modellen, wie Verkehrswertmodell, Bodenwertmodell, Kostenwertmodell und Äquivalenzmodell, existiert nunmehr ein weiteres Modell aus dem Finanzministerium.

Alle diese Modelle sind schwer nachvollziehbar und aufwendig in der administrativen Umsetzung.

II. dass der Deutsche Bundestag die Bundesregierung auffordern soll

1. die Grundsteuer abzuschaffen;
2. den Kommunen den Einnahmeausfall aus der Grundsteuer zu ersetzen.

Zu Buchstabe b

Der Antrag der Fraktion der FDP sieht vor,

I. dass der Deutsche Bundestag folgendes feststellen soll:

Eine Grundsteuerreform sollte einfach zu implementieren sein und dabei weder die Bürgerinnen und Bürger noch die Finanzverwaltung administrativ überlasten. Umfangreiche, kostspielige und ggf. streitanfällige Bewertungen

von Grundstücken und Gebäuden helfen nicht weiter und können neue Probleme und Rechtsunsicherheiten eröffnen. Es sollte auch nicht das Ziel sein, dass die Bürgerinnen und Bürger jährlich oder in regelmäßigen Abständen umfangreiche und zeitaufwendige Grundsteuererklärungen abgeben müssen. Darüber hinaus wäre die Finanzverwaltung mit der Bewertung von ca. 35 Millionen Grundstücken in Deutschland maßlos überfordert. Die Einbeziehung von Mieten in die Bemessungsgrundlage der Grundsteuer ist nicht zielführend, da ständig steigende Mieten die Grundsteuer erhöhen und sie so zum Mietsteigerungsturbo machen.

Stattdessen sollte eine Grundsteuerreform das Ziel einer klaren wertunabhängigen Bemessungsgrundlage haben, da ein auf zu erhebenden Werten basiertes Modell nicht vernünftig umsetzbar ist;

II. dass der Deutsche Bundestag die Bundesregierung auffordern soll

1. die bürokratischen Belastungen bei der Reform der Besteuerung des Grundvermögens für die Bürgerinnen und Bürger zu minimieren;
2. die Reform der Besteuerung des Grundvermögens aufkommensneutral durchzuführen;
3. ein rein flächenbasiertes Modell für die Grundsteuer einzuführen, wobei einerseits der Grund und Boden und andererseits die Gebäudenutzfläche in die Bewertung mit einfließen;
4. zur bürokratischen Entlastung auf baukostenbezogene bzw. mit komplizierten Bewertungsfragen verbundene Modelle nicht anzuwenden;
5. bei der Reform der Besteuerung des Grundvermögens darauf zu achten, dass unterschiedliche Nutzungen (zum Beispiel Wohnen oder Gewerbe) in die Bewertung einfließen können;
6. die Behandlung der Grundsteuer in der Verordnung über die Aufstellung der Betriebskosten (BetrKV) nicht zu ändern.

III. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Zu Buchstabe a

Der **Haushaltsausschuss** hat den Antrag in seiner 39. Sitzung am 5. Juni 2019 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der AfD Ablehnung.

Der **Ausschuss für Wirtschaft und Energie** hat den Antrag in seiner 42. Sitzung am 5. Juni 2019 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der AfD Ablehnung.

Der **Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen** hat den Antrag in seiner 25. Sitzung am 5. Juni 2019 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der AfD Ablehnung.

Zu Buchstabe b

Der **Ausschuss für Wirtschaft und Energie** hat den Antrag in seiner 42. Sitzung am 5. Juni 2019 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, AfD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der FDP Ablehnung.

Der **Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen** hat den Antrag in seiner 25. Sitzung am 5. Juni 2019 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, AfD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der FDP Ablehnung.

IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der Finanzausschuss hat die Anträge auf Drucksache 19/8556 und auf Drucksache 19/8544 in seiner 44. Sitzung am 5. Juni 2019 erstmalig und abschließend beraten.

Zu Buchstabe a

Der **Finanzausschuss** empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der AfD Ablehnung des Antrags auf Drucksache 19/8556.

Zu Buchstabe b

Der **Finanzausschuss** empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, AfD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der FDP Ablehnung des Antrags auf Drucksache 19/8544.

Die **Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und SPD** betonten, man befinde sich in einem konstruktiven Prozess einer Grundsteuerreform im Zuge des Verfassungsgerichtsurteils vom 10. April 2018. Die Bedürfnisse der Kommunen habe man dabei stets im Blick. Es gehe um einen Betrag von mehr als 14 Milliarden Euro pro Jahr. Man gehe davon aus, dass bis zur Sommerpause der Kabinettsbeschluss über einen Gesetzentwurf vorliegen werde. Die unterschiedlichen Positionen zu einem wertabhängigen bzw. zu einem wertunabhängigen Modell der Grundsteuer seien bekannt. Ebenfalls bekannt sei die Diskussion um mögliche Öffnungsklauseln für die Bundesländer. Insgesamt befinde sich der Prozess auf einem guten Weg, so dass die Grundsteuer für die Kommunen auch ab dem 1. Januar 2025 erhalten bleibe. Der Zielstellung einer Vermeidung überflüssiger Bürokratie stimme man zu und werde diese im Gesetzgebungsverfahren berücksichtigen.

Die **Fraktion der AfD** betonte, sie sehe bei der Grundsteuer Parallelen zur Diskussion um den Solidaritätszuschlag. Dort sprächen haushalterische Gründe, Gerechtigkeitsgründe und Gründe der demokratischen Glaubwürdigkeit für eine Abschaffung.

Im Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Grundsteuer vom 10. April 2018 seien der Regierungskoalition eine Reihe Anforderungen ins Stammbuch geschrieben worden. Eine Vielzahl von Experten habe sich in dieser Frage ebenfalls klar positioniert. Die aktuelle Diskussion über Öffnungsklauseln und die Vermeidung von Bürokratieaufwand bewegten sich vom ursprünglichen Ansatz eines wertabhängigen Modells nun in Richtung eines wertunabhängigen Modells wie im Antrag der Fraktion der FDP. Die Fraktion der AfD bezweifle, dass dieses Modell im Einklang mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts stehe.

Die Grundsteuerreform stelle die Planungssicherheit für Gemeinden und Kommunen in Frage. Auch hierbei gebe es Parallelen zur Diskussion um den Solidaritätszuschlag. Man müsse befürchten, dass aufgrund des Zeitdrucks und der Spannungen in der Koalition eine Lösung bei der Grundsteuer zum 1. Januar 2020 auf den Weg gebracht werde, die nicht verfassungsgemäß sei und kurze Zeit später vom Bundesverfassungsgericht erneut kassiert werde. Dann müssten die bereits geleisteten Steuern zurückerstattet werden, was für die Gemeinden verheerende Folgen hätte. Ein solcher Umgang mit einer vom Verfassungsgericht aufgegebenen Aufgabe werfe ein schlechtes Licht auf die Regierungskoalition. Die Grundsteuerreform sei eineinhalb Jahre lang verschleppt worden.

Eine Reform der Grundsteuer gemäß den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts sei unbürokratisch nicht möglich. Daher gehe der Antrag der Fraktion der FDP ins Leere. Es müssten 34,5 Millionen Liegenschaften bewertet werden, was einen wiederkehrenden Kostenaufwand in Milliardenhöhe erfordere.

Ob Öffnungsklauseln als Ausweg für die unterschiedlichen Vorstellungen innerhalb der Regierungskoalition und zwischen den Ländern vom Urteil des Bundesverfassungsgerichts abgedeckt wären, sei zu bezweifeln. Die Bundesregierung begeben sich auf dünnes Eis und spiele mit den Einnahmen der Kommunen.

Die Fraktion der AfD wolle die Gemeinden bei einer Abschaffung der Grundsteuer nicht im Stich lassen. Wie andere Experten auch schlage sie ein Hebesatzrecht der Gemeinden auf ihren Anteil an der Einkommen- und Körperschaftsteuer vor. Eine solche Möglichkeit bestehe gemäß Artikel 106 Absatz 5 GG.

Die Fragen nach dem Zweck und dem Erhebungsgrund für eine Grundsteuer, die auch im Urteil des Bundesverfassungsgerichts anklingen würden, seien in der Diskussion um die Vorstellungen der Regierungskoalition überhaupt nicht thematisiert worden. Wenn man das im deutschen Steuerrecht verankerte Prinzip der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen ernst nehmen würde, wäre es Zeichen eines echten Reformwillens, die Grundsteuer nun abzuschaffen.

Die **Fraktion der FDP** kritisierte den Gesetzgebungsprozess der Regierungskoalition bei der Neuregelung der Grundsteuer. Die damit einhergehenden Schwierigkeiten würden auf dem Rücken der Kommunen ausgetragen. Man benötige stattdessen eine einfache Lösung, damit die vom Bundesverfassungsgericht gesetzten Fristen eingehalten werden könnten. Eine Neuregelung müsse langfristig administrierbar sein, damit sich nicht erneut die Frage der Verfassungsmäßigkeit stelle. Dazu sei eine Digitalisierung der Grundsteuererhebung zwingend notwendig. Die IT-Projekte von Bund und Ländern in diesem Bereich, KONSENS und LANGUSTE, würden bisher nicht funktionieren. Damit sei das im Referentenentwurf vorgestellte Modell einer reformierten Grundsteuer nicht praktikabel.

Im Gegensatz zur Fraktion der AfD wolle die Fraktion der FDP die Grundsteuer samt Hebesatzrecht im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung beibehalten. Wenn man diese Ansicht teile, sei es klar, dass die Bundesgesetzgebung lediglich die Bemessungsgrundlage der Grundbesteuerung festlegen könne. Eine Aufkommensneutralität, wie sie von den Koalitionsfraktionen angekündigt werde, könne man auf diese Weise nicht garantieren, da das Aufkommen von der Ausübung des Hebesatzrechtes durch die Kommunen abhängt.

Die Fraktion der FDP schlage ein Flächenmodell als Lösungsansatz vor; dies lasse sich aus der Anwendung des Äquivalenzprinzips begründen. Die Grundsteuer sei eine Objektsteuer und dürfe keine verkappte Vermögensteuer werden. Damit unterscheide man sich deutlich von den Vorstellungen der Fraktion der SPD. Die bisher bekannten Pläne der Regierungskoalition würden Bürokratie und zusätzliche Kosten mit sich bringen.

Die **Fraktion DIE LINKE.** erläuterte, man lehne den Antrag der AfD ab, da man die Grundsteuer als wichtigen Teil der kommunalen Selbstverwaltung beibehalten wolle. Man wolle sicherstellen, dass die Einnahmen der Grundsteuer den Kommunen zufließen und die Kommunen die Kontrolle über die Hebesätze beibehalten würden. Dies trage auch zur demokratischen Kontrolle bei, da darauf durch Wahlen oder Bürgerproteste direkt vor Ort politisch Einfluss genommen werden könne. Außerdem würden bei dem von der AfD vorgeschlagenen Modell für den Ersatz der Grundsteuer Kapitalgesellschaften keinen Beitrag zur Finanzierung der Kommunen leisten.

Zum Antrag der Fraktion der FDP betonte die Fraktion DIE LINKE., das Ziel, die Bürokratiekosten der Grundsteuer zu minimieren, sei zwar sinnvoll. Wenn aber aus dieser Forderung ein Modell resultiere, das große soziale Ungerechtigkeiten mit sich bringe, indem ein Grundstück mit einer Gartenhütte gleich besteuert werde wie ein ebenso großes Grundstück mit einer Villa oder einem Mehrparteienhaus, dann stünde die Ersparnis von bürokratischem Aufwand in keinem Verhältnis zum dadurch verursachten politischen Schaden.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** bezeichnete den Antrag der Fraktion der AfD als weiteres Beispiel dafür, dass diese Stück für Stück verschiedene Steuerarten abschaffen wolle. Steuern seien eine zentrale Grundlage für einen funktionierenden Staat. Damit werde offenbar das Ziel verfolgt, den demokratischen Staat insgesamt abzuschaffen.

Die Frage der Grundsteuer weise keine Parallelen zur Diskussion um den Solidaritätszuschlag auf, auch wenn das Bundesverfassungsgericht sich mit beiden Themen beschäftigt habe. Der Solidaritätszuschlag sei im Grundgesetz im Gegensatz zur Grundsteuer aber nicht als dauerhafte Steuerart erwähnt. Man könne allerdings wie im Fall der Erbschaftsteuer sehen, dass sich die Große Koalition mit der Umsetzung von Vorgaben des Bundesverfassungsgerichtes schwer tue.

In Bezug auf den Antrag der Fraktion der FDP unterstrich die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, die Frage der Administrierbarkeit bzw. der Vermeidung von Bürokratie werde im Grundgesetz nicht angesprochen. Hingegen habe das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zur Grundsteuer deutlich gemacht, dass Artikel 3 Abs. 1 GG dem Gesetzgeber bei der Ausgestaltung von Bewertungsvorschriften für die steuerliche Bemessungsgrundlage zwar einen weiten Spielraum lasse, aber ein in der Relation der Wirtschaftsgüter zueinander realitätsgerechtes Bewertungssystem verlange. Unabhängig davon wäre eine Bodenwertsteuer mindestens ebenso einfach administrierbar wie der von der Fraktion der FDP vorgetragene Vorschlag eines Flächenmodells.

Petition zu Buchstabe a

Der Petitionsausschuss hat dem Finanzausschuss eine Bürgereingabe zum Antrag der AfD übermittelt.

Mit der am 10. April 2018 eingereichten Petition (Ausschussdrucksache 19(7)192) wird gefordert, die Grundsteuer in Deutschland ersatzlos zu streichen.

Nach § 109 der Geschäftsordnung hat der Petitionsausschuss den federführenden Finanzausschuss zur Stellungnahme zu dem Anliegen aufgefordert. Der Finanzausschuss hat die Petition in seine Beratungen einbezogen.

Das Anliegen des Petenten entspricht der Forderung des Antrags der Fraktion der AfD, die ebenfalls eine Abschaffung der Grundsteuer fordert. Allerdings sieht der Antrag der Fraktion der AfD im Gegensatz zur Forderung des Petenten vor, den Kommunen den Steuerausfall zu ersetzen, der durch eine Abschaffung der Grundsteuer entstehen würde. Die Mehrheit im Finanzausschuss lehnt hingegen eine Abschaffung der Grundsteuer insbesondere mit dem Hinweis auf ihre große Bedeutung für die Finanzierung der Kommunen im Rahmen ihrer Selbstverwaltung ab.

Zu Verlauf und Gegenstand der Ausschussberatungen wird auf den vorstehenden Bericht verwiesen.

Berlin, den 5. Juni 2019

Kay Gottschalk
Berichtersteller

Markus Herbrand
Berichtersteller