

Band 127 - Reform der Gemeindesteuern

Kurzfassung

Friedrich Klug, Schriftleiter des IKW

Der erste Teil des Bandes befasst sich mit der Notwendigkeit der Grundsteuer-Reform als eine der wichtigen Säulen der Gemeindefinanzen.

Im einleitenden Beitrag unterstreicht **Peter Mühlberger** den Anpassungsbedarf der **Grundsteuer** an die Entwicklung der Einheitswerte. Was seinerzeit recht war, muss heute noch billig sein. Die Marktwerte des Realvermögens haben sich seit 1973 vervielfacht, was dazu führt, dass die Einheitswerte als Rechtsgrundlage für die festgesetzte Grundsteuer keinesfalls mehr der Realität entsprechen.

Es liegt ein dringender Novellierungsbedarf vor, weil es nur eine Frage der Zeit ist, bis sich die Differenz zwischen Marktwerten und Einheitswerten immer weiter vergrößert und zu einer Gleichheitswidrigkeit führte. Die jahrelangen steuerpolitischen Diskussionen endeten immer mit der Forderung eine neue Hauptveranlagung vorzunehmen.

Als kurzfristige Alternative wäre zu überlegen, zumindest beim Grundvermögen anstatt des einheitlichen Höchstmaßes des Hebesatzes von 500 v.H. eine Staffelung mit Erhöhung der Hebesätze vorzunehmen. Eine derartige finanzausgleichsgesetzlich kurzfristig durchsetzbare Staffelung der Hebesätze wäre einfach zu administrieren.

Nachdem dem Postulat des Bewertungsgesetzes auf Hauptfeststellung bisher grundsätzlich nicht entsprochen wurde, jedoch der Wert des Grundvermögens bei Weitem die Einheitswerte übersteigt, ist eine Neubewertung nicht nur politisch gerechtfertigt, sondern auch rechtlich dringend erforderlich.

Konrad Gschwandtner und **Oliver Puchner** schlagen eine Bewertungs- und Grundsteuerreform nach dem „**Altlenbacher Modell**“ vor. Die zentralen Bedenken des Bundes gegen eine Reform der Einheitswerte liegen zum einen in den Kosten für die erforderliche Hauptfeststellung und zum anderen in der Unbeliebtheit einer solchen Maßnahme. Die Argumente einer massiven Verwaltungsvereinfachung für den Bund und die Gemeinden, der Stärkung der Abgabensautonomie der Kommunen und nicht zuletzt einer verfassungsrechtlich mehr als gebotenen Reform werden trotz vieler Bemühungen

der Gemeindebünde seit Jahren insbesondere mit dem „Häuslbauer-Argument“, das eine massive Grundsteuererhöhung befürchtet, verhindert.

Die grundlegende Reform der Einheitsbewertung und Grundsteuer nach dem Altlenzbacher Modell verfolgt folgende Zielsetzungen:

- Verfassungsrechtliche Absicherung des Bewertungs- und des Grundsteuergesetzes
- Umfassende administrative Vereinfachung des Bewertungs- und Steuerregimes
- Automatische Dynamik durch Verbindung mit der Wertentwicklung
- Stärkung der Abgabensautonomie der Städte und Gemeinden

Weiterhin sollen sowohl der Grund als auch das Gebäude bewertet werden, obwohl dies auf Kosten der Bewertungsvereinfachung geht. Grundsätzlich erfolgt die Bewertung von Grund und Boden anhand von „Preis-Zonen“ (Katastralgemeinden). Hierzu soll aus den Kaufpreissammlungen der Bundesfinanzverwaltung ein ortsüblichen Preis für die jeweilige Rastereinheit ermittelt und davon 80 % als Wert angesetzt werden. Sollten keine oder nicht ausreichend viele aktuelle Vergleichswerte vorhanden sein, ist eine Orientierung an den Nachbareinheiten vorzusehen. Der Erhaltungszustand ist im Zuge einer Hauptfeststellung erstmalig und sodann im Zuge von Regionalfeststellungen periodisch zu erheben. Die Werte werden mit dem jeweiligen Regionalindex valorisiert. Die derzeit vorhandenen Abschläge in der Bewertung werden ebenso wie die landesgesetzlichen Befreiungen nicht weitergeführt.

Um den Aufwand für die letztmalige Hauptfeststellung bzw. die künftigen Regionalfeststellungen gering zu halten, sollen die vorhandenen Register genützt werden.

Durch die vielen Ausnahmen ist die Bodenwertabgabe in der derzeitigen Form ineffektiv. Da der durch diese Abgabe ursprünglich angestrebte steuerliche Lenkungseffekt jedenfalls aufrechterhalten werden soll, ist aus verwaltungsökonomischen Gründen eine Integration in eine neue Grundsteuer vorzusehen. Präferiert wird dabei ein Zuschlag für unbebautes Bauland. Aus finanzausgleichsrechtlicher Sicht empfiehlt es sich, ein grundlegend reformiertes Bewertungs- sowie Grundsteuergesetz gemeinsam mit dem ab 1.1.2017 vorgesehenen neuen Finanzausgleichsgesetz in Kraft treten zu lassen. Es darf keine „Verlängerung“ der Grundsteuer geben, sowohl was die Ertragshöhe als auch die Legistik betrifft. Die Grundsteuer ist und bleibt eine Gemeindesteuer.

Im zweiten Teil des Bandes befassen sich die Autoren mit der Getränkesteuer NEU, mit Rechtsproblemen der Kommunalsteuer, mit den Gebühren und der Einhebung von Interessentenbeiträgen für die Finanzierung von Infrastruktureinrichtungen.

Peter Mühlberger unterbreitet einen Vorschlag zur Einführung einer **Getränkesteuer NEU**. Der Alkoholmissbrauch lässt eine neue Abgabe auf Alkoholika unter sinnvoller Verwendung der Abgabenerträge opportun erscheinen, zumal die Gemeinden dringend neue Einnahmen für die Finanzierung von Sozialaufgaben benötigen. Ein Steuerfindungsrecht zur Schaffung einer neuen ausschließlichen Gemeindeabgabe auf alkoholfreie und alkoholische Getränke und damit zur Einführung einer „Getränkesteuer neu“ ist grundsätzlich nach der Finanzverfassung ausschließlich dem Bund und den Ländern eingeräumt. Nach Ansicht des Europäischen Gerichtshofes ist eine Getränkesteuer auf alkoholische Getränke zum unmittelbaren Verzehr in Restaurationsbetrieben eine Steuer auf Dienstleistungen und daher im Zusammenhang mit der Verbrauchersteuerrichtlinie gemeinschaftskonform. Neben dieser Alkoholgemeindesteuer auf alkoholische Getränke in den Dienstleistungsbetrieben könnte auch eine Getränkesteuer wie bisher auf alkoholfreie Getränke in den Dienstleistungs- und Handelsbetrieben als ausschließliche Gemeindeabgabe bzw. Gemeindeabgabe im Rahmen des freien Beschlussrechtes festgelegt werden. Ferner sollten mögliche Alternativen zum Getränkesteuerausgleich überlegt werden. Diese Alternative wäre die Getränkesteuer NEU. Der Wegfall der Getränkesteuer brachte übrigens für die Konsumenten keine Vorteile aus niedrigeren Getränkepreisen.

Peter Mühlberger ging in seinem dritten Beitrag auf ausgewählte Rechtsprobleme auf dem für Gemeinden so wichtigen Gebiet der **Kommunalsteuer** ein. Der Unternehmensbegriff des Kommunalsteuerrechts bezieht unter anderen auch Vereine, Körperschaften öffentlichen Rechts, Organschaften und Liebhabereibetriebe mit ein. Vereine sind daher, beispielsweise im Rahmen ihres Unternehmensbereiches sehr wohl gewerblich oder beruflich tätig. Gerade Vereine im sozialen oder kulturellen Bereich nehmen immer mehr nachhaltig privatrechtlich am Wirtschaftsleben teil und erbringen Leistungen, wofür sie eine Gegenleistung, etwa im Rahmen einer öffentlichen Subventionierung, erhalten. Lediglich im Bereich echter Subventionen, wenn öffentliche Gelder auch ohne Gegenleistung gewährt würden, wären diese Einnahmen vom Unternehmensbereich ausgenommen.

Sofern der Verein satzungsmäßige Aufgaben erfüllt und typische Mitgliedsbeiträge erhält, wird hierfür keine Kommunalsteuer zu entrichten sein. Der Gesetzgeber sieht bei teilweiser unternehmerischer Tätigkeit eine Vereinbarungsmöglichkeit insofern vor, als Arbeitslöhne nur dann steuerpflichtig sind, wenn sie mit der unternehmerischen Tätigkeit zusammenhängen.

Eine Kommunalsteuerverpflichtung besteht auch für Körperschaften des öffentlichen Rechts im Rahmen ihrer Betriebe gewerblicher Art und ihrer land- und forstwirtschaftlichen Betriebe.

Zu den Körperschaften des öffentlichen Rechts zählt ein weites Spektrum von Rechtsträgern, wie beispielsweise Gebiets- und Personalkörperschaften, politische Parteien kraft gesetzlicher Funktion, Wasserverbände, gesetzlich anerkannte Kirchen- und Religionsgesellschaften, die Betriebe gewerblicher Art, wie Fachhochschulen und Privatuniversitäten, Erholungsheime und Reisebüros, betreiben.

Die Kommunalsteuer als ausschließliche und effiziente kommunale Abgabe ist für die Kommunen unverzichtbar, um ihre immer mehr wachsenden Aufgaben der Daseinsvorsorge erfüllen zu können. Die Administration der Kommunalsteuer sollte überdies nicht anderen Rechtsträgern übertragen werden, sondern als ausschließliche Gemeindeabgabe der Abgabenhöhe der Gemeinden vorbehalten bleiben.

Peter Biwald behandelt den **Stellenwert der Gebühren** für die Gemeindefinanzierung. Gebühren dienen der Finanzierung zentraler Leistungen der kommunalen Daseinsvorsorge, insbesondere der Abwasserentsorgung, der Wasserversorgung sowie der Abfallsammlung und -beseitigung. Die Gemeinden verfügen über die Kompetenz, Gebühren zur Finanzierung dieser Leistungen festzulegen, vorzuschreiben und damit einzuheben. Zur Ermittlung und Vorschreibung kostendeckender Gebühren bedarf es einer betriebswirtschaftlichen Kalkulation.

Mit der Finanz- und Wirtschaftskrise sind für die österreichischen Gemeinden die finanziellen Spielräume in den Jahren 2009 und 2010 stark geschrumpft. Spätestens dies war ein Anstoß, die Gebühren auf eine kostendeckende Höhe zu bringen. Dabei ist in der Öffentlichkeit teilweise der Eindruck entstanden, dass die Gemeinden die Gebühren als zusätzliche Einnahmenquelle nutzen.


Seit dem Finanzausgleichsgesetz 1993 können Gemeinden Gebühren für die Benützung von Gemeindeeinrichtungen und -anlagen bis zu einem Ausmaß festsetzen, beim dem

der Jahresertrag der Gebühren das doppelte Jahreserfordernis für die Erhaltung und den Betrieb, Verzinsung und Abschreibung erreicht. Damit wurde den Gemeinden die Möglichkeit eingeräumt, die Gebühren bis zum doppelten Äquivalenzprinzip einzuheben.

Aus den vorliegenden Daten kann nicht geschlossen werden, dass die Gebühren in den letzten Jahren überdurchschnittlich erhöht wurden. Mit den gestiegenen Gebührenerlösen sind die Gehaltserhöhungen und Sachkostensteigerungen abgedeckt worden. Die gemeinschaftlichen Bundesabgaben weisen eine deutlich höhere Dynamik auf.

Überschüsse sind in einem inneren Zusammenhang mit dem Gebührenhaushalt zu verwenden, als Rücklage für künftige Investitionen, für die Abdeckung von Kosten, die aufgrund der Gebühreneinrichtung indirekt entstehen (z.B. Straßensanierungen aufgrund von Grabungsarbeiten wegen Kanal und Wasserversorgung) sowie für die Verfolgung lenkungspolitischer Ziele (z.B. um den Anstieg des Wasserverbrauchs oder der Abfallmenge zu reduzieren). Dabei können Überschüsse auch im allgemeinen Haushalt verwendet werden, soweit in einer 10-Jahres-Perspektive ein innerer Zusammenhang besteht.

Michael Raml zeigt im abschließenden Beitrag Möglichkeiten der Finanzierung von Infrastruktureinrichtungen durch **Interessentenbeiträge** auf. Den Gemeinden steht kein Abgabenerfindungsrecht zu, weshalb sie in praktischer Hinsicht das Begehren, neue Formen von Interessentenbeiträgen einheben zu dürfen, an die Länder richten müssen. Diese wiederum haben die Möglichkeit, Gemeinden zur Einhebung neuer Abgaben zu ermächtigen. Der Bundesgesetzgeber hätte zwar rein rechtlich auch die Möglichkeit dazu, wird dies aber auf Grund der Verhandlungen zum jeweiligen Finanzausgleichsgesetz vermeiden. Immerhin haben sich beide Gebietskörperschaften im FAG 2008 darauf geeinigt, dass Interessentenbeiträge zu den ausschließlichen Landesabgaben zählen. Die Praxis zeigt jedoch, dass Gemeinden von den wenigen bestehenden Möglichkeiten, etwa in Form der Verkehrsanschlussabgabe für größere Betriebsansiedlungen, wenig Gebrauch machen. Weitere Einnahmequellen ließen sich den Steuerzahlern wesentlich leichter erklären, wenn merkbar in der Verwaltung eingespart wird und die notwendige Transparenz gesichert ist. Auf längere Sicht wären Interessentenbeiträge für die kommunale Infrastruktur, wie im Bereich der Bildung, der Gesundheit und des Verkehrs auch realpolitisch vorstellbar. Damit würde dem Konnexitätsprinzip (Übereinstimmung von Aufgaben, Ausgaben und Finanzierung auf lokaler Ebene) in effizienter Weise entsprochen.



Die finanzielle Sicherstellung der Finanzierung der Gemeinden, die effizient arbeiten, die relativ geringste Verschuldung aufweisen und Investitionen in die Infrastruktur und Daseinsvorsorge vornehmen, ist eine unentbehrliche Grundlage für die Sicherung der Arbeitsplätze in der Region und Stärkung der Autonomie und Demokratie. Gemeinden kennen am besten die örtlichen Bedürfnisse am Puls der Zeit. Gangbare Wege wurden im vorliegenden Band aufgezeigt, von der Grund- und Getränkesteuer über die Kommunalsteuer, die Gebühren bis zu Interessentenbeiträgen.