

Steuern

Die neue Grundsteuer für Bayern

Position

Stand: Februar 2021

vbw

Die bayerische Wirtschaft



Hinweis

Zitate aus dieser Publikation sind unter Angabe der Quelle zulässig.

Vorwort

Bayern auf konsequentem Weg kurz vor dem Ziel

Fast niemand hätte darauf gewettet, dass die vom Bundesverfassungsgericht erzwungene Reform der Grundsteuer dazu führt, dass jedes Land seinen eigenen Weg gehen kann und Bayern dabei einen für das deutsche Steuerrecht revolutionären Kurs einschlägt.

Jetzt liegt der Entwurf des bayerischen Grundsteuergesetzes auf den Tisch. Er verzichtet auf die intransparente, komplizierte und aus praktischen Gründen nur noch vage wertbezogene Bemessungsgrundlage, die der Bund für die Grundsteuer beschlossen hat. An ihre Stelle tritt ein einfacher Flächenansatz. Der Belastungsgrund, nämlich der mit Grund und Boden sowie Immobilien verbundene Aufwand von Kommunen, ist anders als bei wertbezogenen Modellen unmittelbar nachvollziehbar. Der für die Grundsteuer notwendige Verwaltungsaufwand geht dauerhaft erheblich zurück. Die Umstellung vom bisherigen auf das ab 2025 eingeführte neue System wird deutlich einfacher als diejenige auf das neue Modell des Bundes.

Gleichzeitig erreicht es der Entwurf mit einfachen Mitteln, dass Belastungen gegenüber dem grundsätzlichen Vorgehen abgemildert werden, wenn ihnen ansonsten keine angemessenen Gegenleistungen gegenüberstehen würden.

Dieser Stand ist ein großer Erfolg, zu dem man der politischen Führung und den fachlich zuständigen Beamten nur gratulieren kann. Die vbw und ihre Mitgliedsorganisationen nehmen gerne die Gelegenheit zur Stellungnahme im Rahmen der Verbändeanhörung wahr.

Bertram Brossardt
19. Februar 2021

Inhalt

Position auf einen Blick	1
1 Der Gesetzentwurf	3
1.1 Grundsteuer A	3
1.2 Grundsteuer B	3
1.3 Grundsteuer C	4
2 Stellungnahme zum Gesetzentwurf	5
2.1 Grundsteuer A	5
2.2 Grundsteuer B	5
2.2.1 Grundsätzliches	5
2.2.2 Differenzierungen und Bagatellfälle	6
2.2.3 Klarstellungen	7
2.2.4 Vereinfachung und zeitgerechte Einleitung von Verfahren	8
2.2.5 Mehrere Hebesatzgebiete in einer Kommune	10
2.2.6 Hauptfeststellung zum 01.01.2022	11
2.2.7 Grundsteuerbescheid	11
3 Steuerliche Baulandaktivierung	12
3.1 Steuerliche Wege zur Baulandmobilisierung	12
3.2 Grundsteuer C würde Lenkungsziel nicht erreichen	12
3.2.1 Historisch schlechte Erfahrungen mit der Grundsteuer C	12
3.2.2 Konkrete Eigentümerinteressen respektieren	13
3.2.3 Lenkungsbremsen und Konfliktpotenzial	13
4 Flächenmodell: dem Wertansatz überlegen	14
Ansprechpartner / Impressum	15

Position auf einen Blick

Ein stimmiger Entwurf, der in Details noch systemgerecht gewinnen kann

Der Regierungsentwurf eines Bayerischen Grundsteuergesetzes setzt das Flächenmodell zur Grundsteuer stringent und überzeugend um. Die Bemessungsgrundlage ist aus Sicht der Kommune aufgabengerecht, aus Sicht der Steuerpflichtigen gleichheitsgerecht – und sowohl die Hauptfeststellung der Werte als auch das Nachhalten über die Zeit ist deutlich einfacher als derzeit und im Modell des Bundes. Das kommunale Hebesatzrecht bleibt unberührt. Insgesamt lässt der Entwurf kaum Fragen offen. Er ist ein gelungener Beitrag zur Vereinfachung des Steuerrechts.

Der Reformweg führt wie jede Grundsteuerreform zu Belastungsverschiebungen. Nachdem das bisherige Recht dezidiert gleichheitswidrig ist, darf es hier nicht um die Wahrung von Besitzständen gehen. Wichtiger ist es, dass ein neues Modell zu insgesamt angemessenen und verträglichen Belastungen führt. Das ist mit dem bayerischen Weg der Fall.

Wie in jedem Grundsteuermodell ist es auch im Flächenmodell eine spezielle Herausforderung, Fällen gerecht zu werden, in denen der grundlegende Ansatz zu unangemessenen Belastungen führt. Dem vorliegenden Entwurf gelingt die erforderliche interessengerechte Abmilderung von Belastungsfolgen auf systematisch überzeugende Art und Weise.

Besonders wichtig ist das für sehr große, nur extensiv genutzte Grundstücke, aber auch für etwa aufgrund des Denkmalschutzes oder landwirtschaftlicher Prägung nur eingeschränkt nutzbare Anwesen. Der Entwurf entwickelt hierfür überzeugende, allgemein anwendbare und verständliche Lösungen, die auf dem Bezug zum Leistungsniveau der Kommune als Kernelement des Flächenmodells aufbauen und gleichzeitig die wirtschaftliche Belastbarkeit der Steuerzahler berücksichtigen.

An einigen wenigen Stellen erscheint es möglich, den Entwurf noch klarer zu fassen und die Arbeit damit nochmals zu vereinfachen. Unter anderem folgende Aspekte sollten noch in diesem Sinne aufgegriffen werden:

- Bürokratieentlastung durch breiteres Herangehen an Bagatellgrenzen (Nebengebäude, Anbauten, sehr kleine unbebaute Grundstücke),
- Klarstellungen zu für die Grundsteuer maßgeblichen Flächen und ihrer Feststellung,
- Umgang mit befestigten Flächen auf übergroßen Grundstücken,
- Klarstellungen zu kumulierten Abschlägen,
- Antragsoption anstelle von Pflichten, wo Behörden neue Sachlagen schon kennen,
- Einführung eines elektronischen Zugangs von Steuerberatern zu Daten ihrer Mandanten in Liegenschaftsämtern, um Verfahren zu vereinfachen,
- rechtzeitige Verfügbarkeit von Informationen zu Datenformaten und IT-Schnittstellen zur Grundsteuererklärung,

[Position auf einen Blick](#)

- längere Meldefrist zu für Veränderungen bei von Beratern betreuten, typischerweise komplexen Fällen,
- Klärung, dass neue Flächenverhältnisse, die sich auf der Aufnahme für die bayerische Grundsteuer ergeben, keine Folgen für die Fortschreibung des bisherigen Systems bis 2024 haben,
- Umgang mit Veränderungen zwischen Hauptfeststellung und Systemumstellung,
- Informationsgehalt des Grundsteuerbescheides.

Von kommunaler Seite als kaum umsetzbar dargestellt wird die Option, als Kommune Gebiete mit besonderen Hebesätzen auszuweisen. Allerdings ermöglichen es solche Gebiete, den Hebesatz dann anzupassen, wenn der Belastung ansonsten offensichtlich keine adäquaten kommunalen Leistungen gegenüberstehen. Deshalb sollte auf die Option nicht verzichtet werden. Um den grundsätzlichen Maßstab zur Abgrenzung von Gebieten deutlich zu machen, sollte in der Begründung des Entwurfes klargestellt werden, dass die Abgrenzung nach dem Äquivalenzprinzip zu erfolgen hat, nach dem pauschalierend das Maß der dem Gebiet zukommenden infrastrukturellen Leistungen der Kommune heranzuziehen ist. Das führt zu einer sachgerechten Begründung der Abgrenzung, die auch veröffentlicht werden muss. Die adressengerechte Abgrenzung sollte dann technisch kein Problem sein.

Der Verzicht auf die Einführung der Grundsteuer C in Bayern ist richtig. Die Steuer ist zu grobmaschig und die Lenkungswirkung zu schwach, um die Bebauung ungenutzter innerörtlicher Grundstücke zu forcieren und der Ausdehnung in die Fläche entgegenzuwirken. Stattdessen drohen vor allem Fehlbelastungen, Streit, schwierige Gerechtigkeitsdebatten und Steuererhöhungen. Mit der Mobilisierung landwirtschaftlicher Grundstücke ohne Aufhebung stiller Reserven, Freibeträgen bei der Grunderwerbsteuer und besseren Abschreibungsmöglichkeiten stehen dagegen zielführende Optionen zur Verfügung, um Baulandreserven zu heben. Politische Entscheidungen in diese Richtung stehen allerdings aus.

Immer wieder wird behauptet, nur eine wertbezogene Grundsteuer sei gerecht. Das ist bei näherem Hinsehen nicht zu halten. Die flächenbezogene Bemessungsgrundlage ist in der Anwendung weit einfacher und durch den Bezug zwischen Fläche und kommunalen Infrastrukturleistungen in Verbindung mit den in das Modell eingebauten Differenzierungen transparenter und gerechter.

1 Der Gesetzentwurf

Eine komplexe Materie auf wenigen Seiten gelungen geregelt

Das Bayerische Staatsministerium der Finanzen hat zum Regierungsentwurf eines Bayerischen Grundsteuergesetzes (Stand 06.12.2020) ein schriftliches Anhörungsverfahren eingeleitet. Die Frist dafür läuft bis zum 19. Februar 2021. Das neue Recht soll ab 01.01.2025 angewendet werden.

1.1 Grundsteuer A

Für die Anwendung der Grundsteuer A (Land und Forstwirtschaft) in Bayern greift der Gesetzentwurf marginal in das Grundsteuergesetz des Bundes ein. Abweichend ist nur vorgesehen, nicht mehr land- oder forstwirtschaftlich, aber noch nicht anders genutzte Nebenflächen nicht schon der Grundsteuer B, sondern weiter der Grundsteuer A zuzurechnen.

1.2 Grundsteuer B

Der Entwurf eines Bayerischen Grundsteuergesetzes regelt im Wesentlichen die Einführung eines Flächenmodells für die Grundsteuer B (privat und gewerblich genutzte Grundstücke und Gebäude) in Bayern. Er baut auf dem Grundsteuergesetz des Bundes auf, vermeidet aber dessen Wertbezug.

Der Entwurf legt als Ausgangspunkt der Berechnungen zur Steuerschuld in der Grundsteuer B für Gebäudeflächen 50 Cent, für Grund und Boden vier Cent pro m² fest. Bei Gebäuden wird die Nutzfläche herangezogen, bei Wohnnutzung allerdings die Wohnfläche. Der Rechenweg bis zur Grundsteuerschuld sieht grundsätzlich wie folgt aus:

- Die Werte pro m² werden auf die jeweils zuzuordnenden Quadratmeter hochgerechnet.
- Die Ergebnisse dieser Rechnungen werden mit einer vorgegebenen Grundsteuer-Messzahl multipliziert und dann addiert.
- Der daraus resultierende Wert wird mit dem lokal von der Kommune festgelegten Grundsteuer-Hebesatz multipliziert und durch 100 geteilt.

Der Entwurf sieht dazu – fix oder als Optionen – einige Differenzierungen vor:

- In engem Zusammenhang mit einer Wohnnutzung stehende Gebäudeflächen untergeordneter Nebengebäude bis 23 m² und der Wohnnutzung dienende Garagen bleiben außer Betracht.
- Mit weniger als 23 m² Gebäudefläche bebaute Grundstücke gelten als unbebaut.
- Die Grundsteuer-Messzahl ist grundsätzlich 100 Prozent, für Wohnflächen 70 Prozent.

- Wohnflächen in Verbindung mit einem land- oder forstwirtschaftlichen Betrieb, die auch für entsprechend Tätige genutzt werden, sowie Baudenkmäler erhalten auf Antrag zudem – kumulativ – einen Abschlag von 25 Prozent bei der Grundsteuer-Messzahl. Für diese Fälle können Kommunen zudem den Hebesatz ermäßigen.
- Gestützt auf das Grundsteuergesetz des Bundes (§15 Abs. 2 bis 4) greift eine Ermäßigung der Messzahl um 25 Prozent auch für aus sozialen Gründen vergünstigt überlassenen Wohnraum.

Zwei Regelungen betreffen im Vergleich zur Bebauung übergroße Grundstücke:

- Wenn bei mindestens 90-prozentiger Wohnnutzung die Grund- und Bodenfläche das Zehnfache der Wohnfläche übersteigt, wird der überschießende Teil nur zu 50 Prozent angesetzt.
- Sind Grund und Boden zu mindestens 90 Prozent weder bebaut noch befestigt, so werden Flächen jenseits von 10.000 m² mittels einer speziellen Formel so angesetzt, dass sich insgesamt eine degressive Grundsteuerlast pro m² ergibt. Der – nie ganz erreichbare – Grenzwert liegt bei gut einem Cent pro m². Bei überwiegender Wohnnutzung (siehe oben) bleibt es bei Grundstücksgrößen bis zum Zehnfachen der Wohnnutzung beim vollen Ansatz.

Schließlich können Kommunen ab 5.000 Einwohnern mehrere Gebiete mit jeweils gesondertem Hebesatz ausweisen.

Für zu steuerbegünstigten Zwecken auf fremden Grundstücken gehaltene Gebäude wird die Grundsteuer auf Antrag erlassen.

Die durch das Bayerische Grundsteuergesetz begründeten steuerliche Mitwirkungs-, Erklärungs- und Anzeigepflichten fallen durch den Flächenbezug spürbar niedriger aus als im Modell des Bundes.

Die zur Feststellung der Flächen nötigen Steuererklärungen sollen mit geringem Aufwand auf Papier und über das Online-Portal ELSTER auch elektronisch eingereicht werden können. Nach der ersten Hauptfeststellung für ca. 5,3 Millionen wirtschaftliche Einheiten, die auf die Verhältnisse zum 1. Januar 2022 abstellt wird, ist für die Grundsteuer B keine weitere turnusmäßige Neuerklärung der Angaben erforderlich. Allerdings müssen relevante Änderungen angezeigt werden. Insbesondere geht es hier um Neubau, Abriss, Erweiterung oder eine geänderte Nutzung. Als Abgabefrist für entsprechende Erklärungen ist der 31.03. des Folgejahres vorgesehen – zwei Monate mehr als im Grundsteuermodell des Bundes.

1.3 Grundsteuer C

Eine Grundsteuer C (Baulandsteuer) ist für Bayern nicht vorgesehen.

2 Stellungnahme zum Gesetzentwurf

Ein stringent umgesetztes Konzept

2.1 Grundsteuer A

Dass nicht mehr landwirtschaftlich, aber noch nicht anderweitig, also privat oder gewerblich, genutzte Flächen in der Grundsteuer A verbleiben, entspricht der Orientierung am Äquivalenzprinzip und respektiert die wirtschaftliche Belastbarkeit der Eigentümer.

2.2 Grundsteuer B

2.2.1 Grundsätzliches

Der Regierungsentwurf eines Bayerischen Grundsteuergesetzes setzt das Flächenmodell für die Grundsteuer als bayerischen Weg klar und stringent strukturiert um. Er baut konsequent auf das Flächenmodell als dem Äquivalenzprinzip zwischen kommunaler Leistung und Grundsteuerpflicht folgendem Ansatz und ist ein überzeugender Beitrag zur Vereinfachung des Steuerrechts. Obwohl erstmals ein ausformuliertes Gesetz auf Basis der Flächenäquivalenz zu kommunalen Leistungen vorgelegt wurde, lässt der Entwurf kaum Fragen offen.

Die flächenbezogene Bemessungsgrundlage ist aus Sicht der Kommune aufgabengerecht und aus Sicht der Steuerpflichtigen gleichheitsgerecht. Das gilt unabhängig davon, ob sich die Gemeinde in einer strukturschwachen ländlichen Gegend mit niedrigen Grundstückspreisen befindet oder in einer teuren Metropolregion. Auf dieser Basis legt dann die Kommune mit dem Hebesatz transparent selbst das Belastungsniveau fest. Ihr allein obliegt es, zu entscheiden, wie weit sie Investitionen tätigt und Leistungen anbietet, die einen besonderen Bezug zu Grundstücken und Immobilien haben, also nach dem Äquivalenzprinzip ein entsprechendes Grundsteuerniveau rechtfertigen.

Der bayerische Reformweg führt wie jede Grundsteuerreform zu Belastungsverschiebungen. Nachdem das bisherige Recht dezidiert gleichheitswidrig ist, muss das so sein. Hier darf es also nicht um die Wahrung von Besitzständen gehen. Wichtiger ist es, dass ein neues Modell zu insgesamt angemessenen und verträglichen Belastungen führt. Das ist mit dem Bayerischen Modell der Fall. Verträglich erscheint sowohl das grundsätzliche Verhältnis zwischen der m²-Belastung von Gebäuden einerseits und von Grund und Boden andererseits mit 100/8 als auch die mit 30 Prozent spürbare Privilegierung von Wohnnutzungen gegenüber anderweitigen Nutzungen.

Der Gesetzesentwurf entwickelt mit dem Flächenbezug einen verständlichen, transparenten Maßstab zur Verteilung der Belastung. Dieser Maßstab verbindet, aufgrund der in

Massenverfahren notwendigen Praktikabilität pauschalierend, die Grundsteuerschuld mit den einem Grundstück und seiner Nutzung dienenden kommunalen Leistungen. Verfahrenstechnisch stehen die vorgesehenen Schritte von der Erfassung von Daten zu Grundstücken und Gebäuden bis hin zur Erklärung für einen gezielt einfach gehaltenen Weg. So fallen, um nur Beispiele zu nennen, aufwändige Schritte wie alte Volumenverfahren, die Aufteilung von Gebäuden in Gebäudeklassen und die Angabe unterschiedlichster weiterer Ausstattungsdaten weg.

2.2.2 Differenzierungen und Bagatellfälle

Bevor der Regierungsentwurf erarbeitet wurde, hatten die vbw und ihre vielfältigen Mitgliedsorganisationen Gelegenheit, Beispiele dazu einzubringen, wo das Flächenmodell möglicherweise zu außerordentlichen Belastungen führt, die nicht mit äquivalenten Leistungen der Kommune gerechtfertigt werden können. Dabei ging es insbesondere um sehr große, lediglich extensiv bebaute und genutzte gewerbliche Grundstücke. Der Entwurf greift die dabei erarbeiteten Problemstellungen konsequent auf, ohne sich in Einzellösungen zu verlieren.

Insgesamt nutzen die als Lösung gewählten differenzierenden Ansätze neben der eingeschränkt flexiblen Tarifebene gezielt und nachvollziehbar auch weitere Parameter der Rechnung zur Grundsteuerschuld. Damit werden unterschiedlichste Fallkonstellationen mit wenigen allgemeingültigen Regelungsmechanismen eingefangen. Gleichzeitig bleiben die Rechnungen gut darstellbar und die Rechenwege transparent.

In einigen Punkten wäre es möglich, die mit den Differenzierungen verbundenen Anforderungen noch einfacher zu gestalten, ohne den Äquivalenzgedanken zu beschädigen; solche Möglichkeiten sollten im weiteren Verfahren geprüft und ggf. übernommen werden.

2.2.2.1 Ausnahme für Nebengebäude

Zu hinterfragen ist die der Ausnahme für Nebengebäude hinterlegte maximale Nutzfläche von 23 m². Kleine Bauwerke mit einer Standfläche bis zu 30 m², die für Betriebsvorrichtungen, nicht aber für den Aufenthalt von Menschen gedacht sind, werden in Bayern schon seit 1967 bei der Feststellung der Einheitswerte des Grundvermögens nicht berücksichtigt (Schreiben StMF an Oberfinanzdirektionen vom 04.01.1967). Hiervon sollte nicht nach unten abgewichen werden. Bei der Nutzflächenbetrachtung ist zu berücksichtigen, dass bei Nebengebäuden die Mauern regelmäßig dünner sind als bei großen Bauten, so dass sich aus 30 m² Standfläche eher eine Nutzfläche von 27 m² ergibt.

Zudem bleiben nach dem Entwurf bei Wohngrundstücken untergeordnete Gebäude bis 23 m² pro Gebäude außer Betracht. Bei anderen Grundstücken gilt das nur, wenn der gesamte Gebäudebestand auf dem Grundstück kleiner als 23 m² ist. Untergeordnete Gebäude < 23 m² bzw. wie oben ausgeführt 30 m² im Nichtwohn-Bereich sollten daher, wie bei Wohngrundstücken generell und nicht nur unter Summenaspekten nicht zur Berechnung der Grundsteuerschuld herangezogen werden.

Auch aus praktischen Gründen sollte diese Bagatellausnahme Gebäude mit einem Brutto-Rauminhalt bis zu 75m³ umfassen, die nach Art. 57 der Bayerischen Bauordnung – sofern nicht im Außenbereich – verfahrensfrei gebaut werden können. Die Verwaltung hat hier regelmäßig keine Möglichkeit, Veränderungen nachzuvollziehen.

2.2.2.2 Nichterklärung von Anbauten

Zusätzliche Vereinfachungen sollten auch im gewerblichen Bereich angestrebt werden. Vordächer, Rampen, Anlieferungspodeste und andere Anbauteile sollten ebenso außer Acht gelassen werden wie Einfriedungen, Tore, Stützmauern, Brücken etc., da hier der Erfassungsaufwand in keiner Relation zum Belastungsergebnis steht und entsprechende Verhältnisse sich im Lebenszyklus eines Gebäudes häufig ändern. Als Lösungsweg sollte geregelt werden, dass Anbauteile nicht zu erklären sind.

2.2.2.3 Bagatellgrenze für sehr kleine unbebaute Grundstücke

In der bisher angewendeten Einheitsbewertung führt die Abrundung nach § 30 BewG bislang zur faktischen Grundsteuerfreiheit bei einer Bemessungsgrundlage bis 50 Euro. Für sehr kleine unbebaute Grundstücke ist das mit der Belastung verbundene Verfahren teurer als das Steueraufkommen aus dem Grundstück. Hier ist also auch künftig eine Bagatellgrenze erforderlich und mit Art. 1 (3) Nr. 1 implizit gegeben: Der Äquivalenzbetrag, auf den die weitere Berechnung der Steuerschuld aufbaut, wird nach dem Entwurf auf eine Nachkommastelle abgerundet. Das nimmt Grundstücke mit weniger als 2,5 m² von der Besteuerung aus. Wenn hier wie bei Wohnungen auf einen vollen Euro-Betrag abgestellt würde, blieben unbebaute Grundstücke mit weniger als 25 m² Fläche belastungsfrei. Das scheint angesichts des Verhältnisses von Aufwand und Aufkommen für entsprechende Fälle angemessen.

2.2.3 Klarstellungen

2.2.3.1 Maßgebliche Flächen

Art. 2 Abs. 1 legt zunächst als für die Grundsteuer maßgebliche Gebäudefläche bei Wohnnutzung die Wohnfläche fest, im Übrigen die Nutzfläche des Gebäudes. Hier kann es zu der missverständlichen Lesart kommen, dass für Nicht-Wohngebäude keine Regelung getroffen sei. Um dem vorzubeugen, sollten die Sätze 1 und 2 an das Ende des Absatzes gestellt werden. Damit würde deutlicher, dass generell die Gebäudefläche heranzuziehen ist, und nur bei Wohnnutzung die Wohnfläche.

Die bisherigen Sätze 3 und 4 sollten zusammen mit der Begründung klarstellen, welche Version der DIN 277 sich für welches Baujahr herangezogen werden kann, um Nicht-Wohnflächen zu bestimmen, und wie in Fällen, in denen auf diese Normen gestützte Plan-

zahlen nicht zur Verfügung stehen, Ersatzlösungen (etwa als Eigenmessung) aussehen können. Da das Gesetz im industriellen Bereich auf Nutzflächen abstellt, wäre es hilfreich, wenn für Fälle, in denen – etwa aus einer Bedarfsbewertung – Bruttogeschoßflächen-Maße vorliegen, ein Umrechnungs- bzw. Abschlagsfaktor zur Verfügung stünde.

Auf Kritik stößt es, dass die Grundsteuer durch den Flächenbezug insbesondere dort höher ausfällt, wo Flächen aufgrund staatlicher oder kommunaler Vorgaben in Anspruch genommen werden müssen, obwohl sie tatsächlich nicht benötigt werden, der Flächenanforderung also de facto auch kein äquivalentes Nutzungsmaß gegenübersteht. Beispiele sind kommunale Stellplatzsatzungen, die hohe Vorgaben zur Zahl vorzuhaltender Parkplätze machen, oder mit Flächenbedarf verbundene Konzessionen. Hier sollte ein Weg gesucht werden, der Abmilderung schafft. Jedenfalls sollte die Lage Anlass sein, zu überprüfen, ob entsprechende Auflagen flächenschonend zurückgeführt werden können.

2.2.3.2 Fremdgebäude

Es sollte klargestellt werden, dass – wie bisher – bei Fremdgebäuden auf eigenem Grund und eigenen Gebäude auf fremden Grund ausschließlich der jeweilige Eigentümer des Gebäudes erklärungspflichtig ist, da nur dieser über die Sachverhaltsdaten (Flächenmaße) und die zugehörigen Unterlagen (Baupläne, Schnittzeichnungen, etc.) verfügt. Erbbau-rechte (als Geber und als Nehmer) bedürfen einer gesonderten Regelung.

2.2.3.3 Kumulierte Abschläge

Die Formulierung des Gesetzes zum Abschlag für landwirtschaftliche Wohnungen und Baudenkmäler lässt Zweifel zu, ob die Abschläge kumuliert gewährt werden können. Erst aus der Begründung ergibt sich die Kumulierung zweifelsfrei. In diesem Punkt sollte das Gesetz eindeutiger gefasst und dabei auch klargestellt werden, ob die Kumulation additiv erfolgt, was bei zweimal 25 Prozent zu einem Abschlag von 50 Prozent führt, oder ob sie sich per Multiplikation verstärken, was bei denselben zwei Faktoren einen Abschlag von 43,75 Prozent ergibt und auch bei mehreren Faktoren 100 Prozent Abschlag nie übersteigen kann.

2.2.4 Vereinfachung und zeitgerechte Einleitung von Verfahren

2.2.4.1 Feststellung der Wohnfläche von Eigenheimen

Ein eigenes Problem ist die Erfassung der Wohnfläche selbstgenutzter Häuser, wenn entsprechende Planunterlagen fehlen oder allenfalls behördenseitig vorliegen. Um hier massenhaften Beschwerden vorzubeugen und die Bauämter nicht mit mehreren hunderttausend Anfragen zu überlasten, muss ein möglichst einfacher Weg gefunden werden. Einen Ansatzpunkt bietet die (allerdings von Mauerwerk und Wärmeschutzverkleidungen abhängig streitanfällige) pauschalierte Berechnung der Nutzfläche mittels eines Abschlags von

der leicht feststellbaren Bruttogrundfläche als Ausgangspunkt. Alternativ kommt die frühzeitige Information der Eigentümer – durch staatliche / kommunale Öffentlichkeitsarbeit und in Abstimmung mit einschlägig befassen Eigentümerorganisationen – in Betracht, dass sie die Innenräume ggf. mit dem Zollstock oder Lasermessgeräten abmessen müssen.

2.2.4.2 Befestigte Flächen auf übergroßen Grundstücken

Bei übergroßen Grundstücken werden befestigte, aber unbebaute Flächen nach dem Entwurf der bebauten, also nicht aufgrund ihrer Größe begünstigten Fläche zugerechnet. Die befestigten Flächenanteile unterliegen vergleichsweise häufig Veränderungen, oft stehen keine ausreichenden Plangrundlagen und Größenangaben zur Verfügung. Der Erhebungsaufwand wäre im Verhältnis zur Grundsteuerlast dann übermäßig, die notwendige Automatisierung von Besteuerungsverfahren würde an allzu enge Grenzen stoßen. Entsprechende Flächen müssen im Sinne einer effektiven Verwaltungsvereinfachung im degressiven Ansatz als unbebauter Grundstücksbestand gewertet werden, wie es ja auch der Realität entspricht.

Zumindest in der Begründung klargestellt werden muss zudem, dass es um Befestigungen am Oberboden geht. Ansonsten würde die umweltrechtlich verpflichtende Versiegelung von Deponien gegenüber dem Grundwasser grundsteuerlich bestraft.

2.2.4.3 Antrag zum Abschlag für Baudenkmäler

Für den Baudenkmälern zgedachten Abschlag sollte keine Antragspflicht, sondern eine Antragsoption vorgesehen werden, da es behördenseitig regelmäßig bereits bekannt ist, ob es sich bei einem Gebäude um ein Baudenkmal handelt. Gleiches gilt für im Entwurf meldepflichtige, in baurechtlichen Verfahren genehmigte Veränderungen, zu denen die Informationen behördenseitig ebenfalls bereits vorliegen.

Für durch Berater inklusive Steuerabteilungen von Unternehmen betreute Meldungen sollte eine bis 30. Juni oder besser den 31. Dezember des der Veränderung folgenden Jahres verlängerte Erklärungsfrist gelten, da es hier oft um komplexe Fälle geht und die beauftragten Steuerexperten regelmäßig erst im Zuge der Einkommensteuererklärung eingebunden werden.

2.2.4.4 Zugriff von Steuerberatern auf amtliche Liegenschaftsdaten

Ein wichtiger Ausgangspunkt zur Berechnung für die Grundsteuer wichtigen Nutzfläche ist die planerisch oft erfasste Nutzungsfläche nach DIN, die lediglich um Verkehrs- und Technikflächen bereinigt werden muss. Steuerberater werden das oft im Auftrag ihrer Mandanten übernehmen und werden damit gerade in komplexeren Fällen einen erheblichen Teil der notwendigen Datenlage verantworten. Um das Verfahren zu vereinfachen, sollte Steuerberatern, die in die Hauptfeststellung der Grundsteuer und spätere Änderungsmeldungen einbezogen werden, rechtlich und faktisch ein elektronischer Direktzugang auf die Da-

ten ihrer Mandanten in Grundbüchern und Liegenschaftskatastern ermöglicht werden. Notare haben diese Möglichkeit schon heute. Ein berechtigtes Interesse ist auch bei Steuerberatern zweifelsfrei gegeben, Datenschutzbedenken kommen nicht zum Tragen.

2.2.4.5 Rechtzeitige Verfügbarkeit von Datenformaten

Zu den Flächendaten für Grundsteuerausgangsbeträge per 01.01.2022 sollten möglichst früh exakte Definitionen der seitens des Steuerpflichtigen bereitzustellenden Datensätze und Datenformate zur Verfügung stehen, und zwar mit konkreten Datenfeldern. Hilfreich wären standardisierte Templates sowie klare Aussagen zu Datenschnittstellen und zur Organisation der digitalen Datenübertragung. Die Organisation des Berichtswesens zu Datenbeständen, die Umsetzung entsprechender Vorgaben durch die hauseigene IT von Organisationen oder einen externen Dienstleister und der Aufbau von Schnittstellen zum Elster-Modul nehmen erfahrungsgemäß einige Zeit in Anspruch.

2.2.5 Mehrere Hebesatzgebiete in einer Kommune

Es mag Fälle geben, in denen besondere Immobilien durch den bayerischen Weg übermäßig belastet werden, ohne dass dem ebenso übermäßige Leistungen der jeweiligen Kommune gegenüberstehen. Ebenso kann es Konstellationen geben, in denen Teile einer Kommune ganz besonderen Infrastrukturaufwand auslösen, der aus guten Gründen auch über die Grundsteuer dort belastet werden soll. In diesen Fällen bietet die Option, als Kommune besondere Hebesatzgebiete auszuweisen, einen zielführenden Lösungsweg. Insofern ist diese Regelung zu begrüßen.

Von kommunaler Seite wird eingewendet, entsprechende Abgrenzungen seien mit allzu hohem Aufwand verbunden und damit nicht darstellbar. Sachlich ist eine Zonierung nach Adressen ist sicherlich kein Problem. Schwieriger ist allerdings die Begründung der Abgrenzung, insbesondere da oft noch die Vorstellung vorherrscht, man müsse sich bei der Grundsteuer um der Gerechtigkeit willen nach dem Wert richten, was allerdings weder dem Bund gelingt noch zu angemessenen Ergebnissen führt (s. Abschnitt 2.2.5).

Verbesserungspotenzial besteht bei der Frage, wie solche Hebesatzgebiete abzugrenzen sind. Bisher lässt sich das lediglich aus dem grundlegenden Ansatz des Gesetzes erschließen. Hier sollte in die Begründung aufgenommen werden, dass gemäß Äquivalenzprinzip pauschalierend das Maß der dem Gebiet zukommenden infrastrukturellen Leistungen der Kommune heranzuziehen ist. Ansatzpunkte für Differenzierungen könnten etwa Satellitenorte oder die nach Baunutzungsverordnung differenzierten Nutzungsarten (Kerngebiete, Wohngebiete, Gewerbegebiete, Sondergebiete) sein. Damit wird klar, dass es nicht darum geht, teure Lagen ganz besonders zu belasten, sondern um gebietsweise in besonderem Maß zuordenbare oder nicht verfügbare kommunale Leistungen. Kommunen sollten zudem die Kriterien, nach denen sie abgrenzen, öffentlich transparent nachvollziehbar machen müssen. Damit wird der Maßstab für den Umgang mit Anliegen einzelner Ortsteile klar und politisch einfacher handhabbar.

Klargestellt werden sollte auch, dass die Option zur Ausweisung besonderer Hebesatzgebiete es ermöglicht, beispielsweise sehr große, weitgehend unbebaute außerörtliche der Grundsteuer B unterliegende Flächen milder zu besteuern, wenn sie trotz der dafür eingeführten degressiven Äquivalenzzahl zunächst allzu deutlich höher belastet werden als bisher. Entsprechende Flächen sind in vorhandenen Planwerken etwa als Sonder- oder Vorhaltegebiete regelmäßig bereits eigens ausgewiesen.

Sichergestellt werden muss, dass bei der Ausweisung besonderer Hebesatzgebiete wirtschaftliche Einheiten nicht getrennt werden.

2.2.6 Hauptfeststellung zum 01.01.2022

2.2.6.1 Hauptfeststellung rasch einleiten

Um Rechts- und Planungssicherheit zu schaffen, muss die für die künftige Besteuerung grundlegende Erhebung der Grundstücks- und Bebauungsverhältnisse zum 01.01.2022 rasch eingeleitet werden. Dafür ist auf einen baldigen Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens zu hoffen.

2.2.6.2 Wechselwirkung mit derzeitiger Grundsteuer vermeiden

Sichergestellt werden muss, dass Differenzen zwischen den bisher für die Grundsteuer herangezogenen fortgeschriebenen Zahlen und den für die Hauptfeststellung neu gemessenen Flächenverhältnissen keine Korrekturpflicht im Hinblick auf Erklärungen für den Zeitraum vor der Systemumstellung 2025 verursachen. Der Modellwechsel dient nicht der Korrektur von Verwerfungen vor der Systemumstellung. Diese Sichtweise stützt sich auf das Bundesverfassungsgericht, das zwar die Gleichheitswidrigkeit der bisherigen Verhältnisse aufgrund unsystematischer Fortschreibungen festgestellt hat, das aber bis einschließlich 2024 hinnimmt.

2.2.6.3 Korrekturmeldungen im Übergangszeitraum in Grenzen halten

Geklärt werden muss, wie mit Veränderungen der Flächenverhältnisse umzugehen ist, die sich zwischen der Hauptfeststellung zum 01.01.2022 und der Systemumstellung zum 01.01.2025 ergeben. Hier reicht eine Meldepflicht zum Schluss dieses Zeitraumes aus.

2.2.7 Grundsteuerbescheid

Grundsteuerbescheide müssen enumerativ ausführen, was vom Bescheid erfasst ist, also die Flurstücksbezeichnungen, deren Flächen und deren Summe, die Gebäudenummern mit der jeweiligen Wohn- bzw. Nutzflächensumme sowie die Gesamtsumme der Wohn- und Nutzflächen der steuerlichen Wirtschaftseinheit.

3 Steuerliche Baulandaktivierung

Die Grundsteuer C wäre der falsche Weg

3.1 Steuerliche Wege zur Baulandmobilisierung

Angesichts hoher Baulandpreise, fehlenden Wohnraums und der Notwendigkeit, mit den nur begrenzt vorhandenen Flächen sparsam umzugehen, sind Maßnahmen zur Aktivierung baureifer Grundstücke sinnvoll.

Es stehen auch steuerliche Ansätze zur Verfügung, mit denen dieses Ziel effektiv erreicht werden kann, die sich aber bisher politisch nicht durchgesetzt haben, nämlich

- steuerfreie Übertragung stiller Reserven, damit Landwirte Grundstücke für die Bebauung steuerfrei aus dem Betriebsvermögen entnehmen können
- Steuerfreibeträge bei der Grunderwerbssteuer (oder deren generelle Absenkung), wenn Grundstücke bebaut werden sollen.
- Ausweitung steuerlicher Abschreibungsmöglichkeiten für errichtete Gebäude als Impuls zur Baulandaktivierung.

3.2 Grundsteuer C würde Lenkungsziel nicht erreichen

Die Grundsteuer C dürfte dagegen die angestrebte Baulandmobilisierung nicht erreichen, löst aber eine Fülle an schädlichen Nebenwirkungen aus. Der Entwurf eines Bayerischen Grundsteuergesetzes sieht zu Recht nicht vor, die Grundsteuer C in Bayern einzuführen.

3.2.1 Historisch schlechte Erfahrungen mit der Grundsteuer C

Zunächst gibt es schlechte historische Erfahrungen aus den 1960er Jahren, in denen es eine solche Steuer bereits gab. Damals wurde keinerlei zusätzliche Bautätigkeit ausgelöst.

Der einzige Baulandeffekt war, dass Grundstückseigentümer, die sich die Steuer nicht leisten konnten oder wollten, ihre Grundstücke an finanzstarke Dritte verkauften, die sie dann in Erwartung steigender Grundstücks- und Immobilienwerte hielten, ohne selbst unmittelbar bauen zu wollen. Das war einer der wesentlichen Gründe dafür, dass die Steuer nach nur zwei Jahren wieder abgeschafft wurde.

3.2.2 Konkrete Eigentümerinteressen respektieren

Zudem ist es falsch, grundsätzlich davon auszugehen, dass Grundstücke aus spekulativen Gründen nicht bebaut werden, wie es in der öffentlichen Auseinandersetzung zur Grundsteuer C immer wieder geschieht.

Dem Eigentümer sollte es grundsätzlich unbenommen sein, was er mit seinem Grundvermögen macht. Eine höhere Steuer für Unternehmer, die Flächen für Erweiterungen vorhalten oder für Eltern, die ihren Kindern den späteren Bau eines Eigenheims in ihrer unmittelbaren Nachbarschaft ermöglichen wollen, ist nicht angemessen.

3.2.3 Lenkungsbremsen und Konfliktpotenzial

Schließlich ist die Grundsteuer C so konstruiert, dass Kommunen, die sich für sie entscheiden, statt des erwünschten Lenkungserfolgs vor allem Fehlbelastungen, Konfliktpotenzial und schwierige Gerechtigkeitsdebatten erleben dürften.

- Die Grundsteuer C kann nur auf Grundstücken in Entwicklungszonen erhoben werden, die mindestens zehn Prozent der Gemeindefläche ausmachen. Dortige unbebaute baureife Grundstücke können von der Steuer nicht ausgenommen werden, selbst wenn sie für die Entwicklung nicht benötigt werden, für andere Zwecke, etwa eine künftige Geschäftserweiterung, vorgehalten werden müssen oder die Eigentümer bauwillig sind, aber noch Zeit benötigen – etwa aufgrund einer Erbauseinandersetzung, einer ausstehenden Baugenehmigung, finanzieller Engpässe oder ähnlicher Probleme.
- Gemeinden, deren Siedlungs- und Verkehrsflächen nur einen überschaubaren Teil der gesamten Gemeindefläche ausmachen, können Gemeindeteile ohne Entwicklungsbedarf kaum ausnehmen. In Bayern mit seinen vielen relativ kleinen Gemeinden setzt das einem Großteil der Kommunen sehr enge Grenzen. Häufig müsste das gesamte bebaute Gebiet als Entwicklungszone definiert werden, was jede Ausdifferenzierung unbebauter Grundstücke verbietet.
- Anders als unbebaute können nur schwach oder auch gar nicht genutzte bebaute Grundstücke nicht mit Grundsteuer C belastet werden. Auch ist die Unterscheidung bebaubarer und nicht bebaubarer Flächen höchst streitanfällig.
- Die Kommune muss Jahr für Jahr offenlegen, welche Entwicklungszonen sie definiert und wo Grundsteuer C fällig wird. Dadurch würde personenbezogen öffentlich diskutiert, wer die Sondersteuer zahlen muss und wer nicht. Das ist nicht angebracht.
- Der Lenkungseffekt stößt gerade dort an enge Grenzen, wo spekulativem Halten von Grundstücken entgegengewirkt werden soll. In diesen Fällen dürfte der Wertsteigerung deutlich über dem liegen, was mit einer Grundsteuer C abgeschöpft werden kann, ohne ein rechtlich vertretbares Maß zu übersteigen. Damit kommt es nicht zum Bebauungsanreiz, die Grundsteuer C wird reine steuererhöhende Finanzierungsquelle für Laufendes. Das ist nicht ihr Zweck.

4 Flächenmodell: dem Wertansatz überlegen

Der Bayerische Weg vermeidet Schwächen des Modells des Bundes

Immer wieder wird behauptet, nur eine wertbezogene Grundsteuer sei gerecht. Das ist nicht zu halten. Die flächenbezogene Bemessungsgrundlage ist einfacher und gerechter.

Wertorientierung führt nicht etwa dazu, dass Einkommensstarke generell viel Grundsteuer zahlen würden, Einkommensarme wenig. Sie hat einen ganz anderen Effekt: Bei gleichem Hebesatz zahlen Besitzer günstiger Häuser und Grundstücke bei Wertorientierung der Grundsteuer unabhängig von ihrem Einkommen und verfügbaren flüssigen Mitteln für ein ansonsten vergleichbares Grundstück wenig. Für Besitzer teurer Immobilien wird es dagegen ebenfalls unabhängig von Einkommen und sonstigem Vermögen teuer. Das gilt auch dann, wenn sich das kommunale Leistungspaket in beiden Fällen nicht unterscheidet.

Das Flächenmodell kennt diese Ungerechtigkeit gar nicht erst, da mit der Fläche ein Verbindungselement zwischen Steuerlast und kommunalen Leistungen zur Verfügung steht und die oben ausgeführten Differenzierungen systemgerecht Überbelastungen vermeiden. Die vorgesehene Zonierung erlaubt es den Kommunen zudem, einen ergänzenden Bezug zwischen Lage und kommunalem Leistungsniveau abzubilden.

Bei einem wertbezogenen Ansatz ist die Bewertung aufwändig und intransparent. Für gewerbliche Immobilien gilt das trotz der vereinfachenden Regelungen im Bundesrecht, die den Wertbezug stark beschneiden. Damit dürften dort viele Grundstückseigentümer mit der von der Finanzverwaltung vorgenommenen Wertfestsetzung nicht einverstanden sein, was zu erheblichem Streitpotenzial führt. Die physikalische Grundstücksgröße als Grundlage für die Grundsteuer ist dem gegenüber transparent und wenig streitanfällig.

Zudem muss bei einem wertbezogenen Ansatz turnusmäßig eine Neubewertung der Immobilien vorgenommen werden, was hohen Aufwand mit sich bringt. Es sei daran erinnert, dass die Neubewertung wegen dieses Aufwands beim derzeitigen wertbezogenen Modell über Jahrzehnte unterblieb, weshalb schließlich das Bundesverfassungsgericht die Reform erzwang. Im Flächenmodell entfällt dieser Aufwand.

Schließlich führen wertabhängige Modelle in Verbindung mit Wertentwicklungen zu automatischen Steuererhöhungen. Bürger, die als Eigentümer in ihrer Immobilie leben, erzielen allerdings trotz Wertsteigerung kein höheres Einkommen. Gleiches gilt für Mieter, auf die die Grundsteuer umgelegt wird. Rein wertgetriebene Steueranhebungen sind vor diesem Hintergrund nicht angebracht. Wenn Steuern angehoben werden, dann muss das von Kommunen politisch verantwortet und sachlich mit Argumenten begründet werden, die sich aus kommunalen Leistungen ableiten. Das Flächenmodell sieht genau das vor.

Ansprechpartner / Impressum

Dr. Benedikt Röchardt

Abteilung Wirtschaftspolitik

Telefon 089-551 78-252

Telefax 089-551 78-91-252

benedikt.roechardt@vbw-bayern.de

Impressum

Alle Angaben dieser Publikation beziehen sich ohne jede Diskriminierungsabsicht grundsätzlich auf alle Geschlechter.

Herausgeber

vbw

Vereinigung der Bayerischen
Wirtschaft e. V.

Max-Joseph-Straße 5
80333 München

www.vbw-bayern.de

© vbw Februar 2021