

Entwurf für ein Bayerisches Grundsteuergesetz

Stellungnahme zur Sachverständigenanhörung des Ausschusses für Staatshaushalt und Finanzfragen des Bayerischen Landtags am 01. Oktober 2021

Allgemeine Würdigung des Gesetzentwurfes und Eignung der Grundsteuer für eine landesgesetzliche Regelung

Der Bayerische Landtag fragt nach einem Gesamturteil zum Entwurf eines Bayerischen Grundsteuergesetzes und danach, warum sich die Grundsteuer für eine landesgesetzliche Lösung eignet.

Der Gesetzentwurf der Bayerischen Staatsregierung zum Bayerischen Grundsteuergesetz ist stimmig und wird von der vbw in Abstimmung mit ihrer Mitgliedschaft begrüßt. Der Entwurf setzt das flächenbezogene Äquivalenzprinzip schlüssig um und steht insofern mit der bzgl. dieser Folgerichtigkeit klaren Vorgabe des Bundesverfassungsgerichts im Einklang. Er vermeidet automatische Steuererhöhungen und führt zu einem vergleichsweise einfachen Besteuerungsverfahren. Grundlegenden Änderungsbedarf sehen wir nicht.

Das Grundsteueraufkommen bleibt bei den Kommunen. Bei der Erhebung geht es um ein Massenverfahren und eine im Einzelfall in aller Regel moderate Belastung, also sollten die Verfahrenskosten so klein wie möglich sein. Das Vereinfachungspotenzial wurde jedoch aus Sicht der Wirtschaft auf Bundesebene nicht ausgeschöpft. Die Belastung knüpft am Grundstück an, ein Ausweichen durch Wegzug ist also nicht möglich. Vor diesem Hintergrund bietet sich die Grundsteuer besonders dafür an, im Wettbewerb der Länder einfache und praxistaugliche Lösungen zu finden.

Grundsteuer und Leistungsfähigkeit

Der Bayerische Landtag hinterfragt, ob das für das bayerische Modell gewählte Flächenprinzip dem steuerlichen Leistungsfähigkeitsprinzip gerecht wird.

Die Grundsteuer knüpft modellunabhängig an mit dem Grundstück verbundenen Kriterien an, nicht aber an der Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen. Das gilt explizit auch für wertorientierte Modelle. Die im Wesentlichen einkommensabhängige Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen korreliert regelmäßig nicht mit dem Wert ihrer Grundstücke und Immobilien.

Belastungsdifferenzierungen und Belastungsverschiebungen

Der Bayerische Landtag fragt nach der Angemessenheit differenzierter Belastungsentscheidungen im Entwurf für ein bayerisches Grundsteuergesetz und danach, ob mit einer höheren Belastung von Grundstücken eine Lenkungswirkung in Richtung Verdichtung erreicht werden könne.

Das Bayerische Grundsteuergesetz differenziert über sogenannte Äquivalenzzahlen bei den Belastungsparametern zwischen Grundstücksflächen (vier Cent/m²) und Gebäudeflächen (50 Cent/m²). Besondere Begünstigungen für Wohnflächen, sozial gebundene Wohnungen, denkmalgeschützte Bauten, an landwirtschaftliche Nutzungen angebundener Wohnraum und besonders große, nur extensiv genutzte Grundstücke kommen dazu. Die damit verbundenen pauschalen Abwägungen und Begünstigungen werden von der Wirtschaft akzeptiert. Eine spezifische Entlastung sehr großer, nur extensiv genutzter Grundstücke leitet sich unmittelbar aus dem Äquivalenzprinzip ab und ist für alle gewerblichen Nutzungen mit großen unversiegelten, aber überplanten und damit der Grundsteuer B unterworfenen Flächen essenziell.

Bei der zwischen Grundstücken und Gebäuden differenzierten Belastung pro m² geht es nicht um eine auf Bebauung abzielende Anreizwirkung. Die pro m² deutlich niedrigere Belastung des Grundes vermeidet eine Überlast-Besteuerung der Grundstücke und erleichtert es wirtschaftlich, in überplanten Gebieten Reservegrundstücke und für soziale und ökologische Zwecke unversiegelte Flächen zu halten.

Auf einzelne Gebäudetypen und -verwendungen bezogene Fragen zu Belastungsverschiebungen gegenüber heute lassen sich nicht fundiert beantworten, da die heute wertorientierte Grundsteuer nicht nach zeitnah systematisch festgestellten Werten erhoben wird.

Nur für den Fall, dass sich bei Anwendung der Vorschriften nicht vertretbare Härten herausstellen, zu denen auch die Kommunen über die Option zu Hebesatzonen keine angemessenen Lösungen finden können, sieht die vbw einen möglichen Anpassungsbedarf durch den Gesetzgeber.

Auswirkungen einer wertbezogenen Grundsteuer, Erhebungsaufwand und Bezug zur Vermögensteuer

Der Bayerische Landtag hinterfragt die Auswirkungen einer wertorientierten Bemessungsgrundlage der Grundsteuer, wie sie im Modell des Bundes greift, und die Auswirkungen eines Verzichts auf Wertabschläge in der Grundsteuer im bayerischen Modell. Zudem will er wissen, ob das Flächenmodell der Erhebung einer Vermögensteuer entgegensteht.

In einem wertbezogenen Modell erhöhen steigende Grundstücks- und Immobilienwerte automatisch die Grundsteuerlast. Das geschieht unabhängig von der Entwicklung der Leistungsfähigkeit der Steuerzahler, die sich nicht aus der Entwicklung des Wertes ihrer dauerhaft genutzten Grundstücke und Immobilien ableiten lässt. Lokale Hebesatzabsenkungen, die das zurücknehmen würden, kommen so gut wie nie vor. Damit führen wertbezogene Modelle tendenziell zu einer Überlastung der Steuerzahler. In einem flächenbezogenen Modell kommt dieser Automatismus nicht vor. Die Steuerlast verändert sich bei gleichbleibendem Bestand nur dann, wenn die Kommune im Zuge der dafür vorgesehenen transparenten Beschlussfassung den Grundsteuer-Hebesatz anpasst.

Am Wert von Immobilien anknüpfende Wertabschläge sind einem Flächenmodell wesensfremd. Der mit dem bayerischen Modell automatisch verbundene Wegfall von Wertabschlägen könnte sich tendenziell positiv auf den Bestand auswirken, da er einen Anreiz zur Aufwertung vernachlässigter bebauter Lagen auslöst.

Die für das bayerischen Grundsteuergesetz konzipierte flächenbezogene Bemessungsgrundlage kann nicht für die Erhebung einer Vermögensteuer herangezogen werden. Allerdings gilt das Gleiche aus anderen Gründen auch für die Bemessungsgrundlagen bekannter wertbezogener Grundsteuermodelle. Eine Erhebung auf Basis auch nur annähernd realistischer Verkehrswerte würde aufgrund des regelmäßigen Bewertungsaufwandes die Grundsteuer grundsätzlich in Frage stellen.

Alle wertbezogenen Modelle arbeiten deshalb mit gegenüber dem Verkehrswert deutlich vereinfachten pauschalen Wertansätzen. Das ist in der Grundsteuer möglich, in der Vermögensteuer aber nicht, da dort ganz unterschiedliche Vermögensgegenstände vergleichbar belastet werden müssen. Das verlangt eine regelmäßige konkrete Verkehrswertbestimmung, die für Grundstücke und Immobilien administrativ nicht darstellbar ist.

Hebesatzveränderungen und kommunale Hebesatzzonen

Der Bayerische Landtag fragt danach, wie sich die kommunalen Grundsteuer-Hebesätze in Folge des Bayerischen Grundsteuergesetzes entwickeln dürften, ob Aufkommensneutralität erwartet werden kann und wie mit den im Gesetzentwurf angelegten Hebesatzzonen umzugehen ist, die Kommunen abgrenzen und mit einem eigenen Hebesatz belasten können.

Die Hebesätze der Kommunen sind in jedem Reformmodell komplett neu auszurichten. Dabei ist auf Belastungsneutralität zu drängen. Die dafür notwendigen Parameter zu den Flächenverhältnissen dürften in Bayern im Laufe des Jahres 2023 zur Verfügung stehen. Der daraus errechnete aufkommensneutrale Hebesatz sollte dann für jede Kommune den Steuerzahlern transparent gemacht werden, damit deutlich wird, ob Kommunen tatsächlich belastungsneutrale neue Hebesätze beschließen. Die Frage, ob das Hebesatzniveau dabei insgesamt steigt oder fällt, ist für eine Beurteilung der Reform nicht relevant.

Angesichts der auch nach der Corona-Krise absehbar guten weiteren Entwicklung der öffentlichen Haushalte ist das Ziel „Aufkommensneutralität“ – Ausgabendisziplin und wachstumsorientierte Politik vorausgesetzt – finanzpolitisch gesehen realistisch.

Mit Hebesatzzonen können Kommunen einzelne Gemeindeteile – etwa abseitige Ortsteile oder außerörtliche flächenintensive, aber nur extensiv genutzte Gewerbeflächen – nach Kriterien abgrenzen und grundsteuerlich belasten, die sich aus dem Maß der spezifisch gebietsgezogenen kommunalen Leistungen ableiten. Hierfür eignen sich für die Infrastrukturversorgung entscheidende Lageparameter ebenso wie unterschiedliche rechtliche Vorgaben zur Nutzung. Diese Abgrenzung muss sorgfältig und nachvollziehbar erfolgen. Eine Zonierung, die vergleichbar angebundene und nutzbare Grundstücke unterschiedlich behandelt, wäre nicht vertretbar.

Eine zonenscharfe Erhebung der Grundsteuer verursacht angesichts der grundstücksbezogen erfassten Daten zu den Steuerpflichtigen keinen besonderen Aufwand.

Grundsteuerliche Verdichtungsimpulse und Grundsteuer C

Der Bayerische Landtag hinterfragt, ob sich über die Grundsteuer Verdichtungsimpulse schaffen ließen, und stellt dabei mit vertiefenden Fragen insbesondere auch auf die Grundsteuer C ab, von der entsprechende Impulse erwartet werden, indem innerhalb konkret definierter Zonen gelegene unbebaute Grundstücke einem besonderen, höheren Hebesatz unterworfen werden.

Modellunabhängig eignet sich die Grundsteuer aufgrund des zumutbarem Belastungsmaßes grundsätzlich nicht dafür, wesentliche Anreize und Impulse zum Flächensparen zu entwickeln. Landes- und Regionalplanung sowie die Bauplanung ermöglichen Vorgaben in Richtung intensiver Bebauung und Nachverdichtung. Im Verhältnis dazu sind Lenkungswirkungen der Grundsteuer nicht wahrnehmbar.

Zudem sind pauschale Verdichtungsimpulse fragwürdig, denn der Wert unbebauter Grundstücke für eine Kommune kann erheblich sein. Dabei geht es neben sozialen Aspekten insbesondere auch um Reserveflächen für wirtschaftliche Entwicklungen und um im Sinne des Hochwasserschutzes und des Mikroklima-Managements ökologisch werthaltige unversiegelte innerörtliche Flächen.

Die speziell als Lenkungsinstrument zur Baulandmobilisierung konzipierte Grundsteuer C eignet sich für diesen Zweck nicht. Aufgrund des Übermaßverbotes und der Eigentumsgarantie sind Belastungsniveaus, die einen spürbaren Lenkungseffekt erwarten lassen, nach Auffassung der vbw nicht darstellbar. Die Steuerlast, ab der eine Lenkungswirkung einsetzen würde, hängt von lokalen Gegebenheiten und Entwicklungen ab und lässt sich damit

nicht generell beziffern. Allerdings dürfte es in der Regel um ein Vielfaches der Grundsteuer B und eine Eigentumsrechte gefährdende Übermaßbesteuerung gehen, die rechtlich nicht standhalten würde.

In der Praxis würde die Grundsteuer C also zu höheren Steuerlasten für im Übrigen in der Regel konkret erkennbare Steuerzahler führen, ohne dass sich eine signifikante Mobilisierung von Bauland erwarten ließe. Stattdessen dürften spekulative Tendenzen gestärkt werden. Die vbw lehnt deshalb die Grundsteuer C ab.

Anfang der 60er Jahre des vergangenen Jahrhunderts gab es für zwei Jahre eine Grundsteuer C. Wesentliche Gründe ihre schnelle Abschaffung waren willkürliche, teilweise übermäßige Belastungsentscheidungen einzelner Kommunen und der nicht ersichtliche Effekt auf die Bautätigkeit. Die Grundsteuer C bewirkte damals im Wesentlichen, 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. Genau einer solchen Entwicklung soll heute gegengesteuert werden. Dafür eignet sich die Grundsteuer C nicht. Als alternative steuerliche Ansätze zur Mobilisierung von Bauland bieten sich an:

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

Baulandmobilisierung nach Neuausweisung von Baugebieten lässt sich vor allem über mit den Eigentümern abgestimmte Entwicklungsplanungen absichern. Beratungsangebote zu neuen planerischen Ansätzen stehen etwa über die neu eingesetzten Flächensparmanager in den Bezirksregierungen zur Verfügung.

Erklärungsaufwand und Steuervollzug

Der Bayerische Landtag erkundigt sich nach dem Erklärungsaufwand und besonderen Anforderungen an den Steuervollzug für das mit dem Bayerischen Grundsteuergesetz angestrebte Verfahren.

Der Erklärungsaufwand für das bayerische Grundsteuermodell bleibt deutlich hinter dem wertbezogener Modelle zurück. Das liegt insbesondere daran, dass für wertbezogene Modelle regelmäßige Neubewertungen erfolgen müssen. Diese Neubewertungen ziehen

insbesondere für differenziert genutzten gewerblichen Immobilien hohen Bewertungsaufwand nach sich. Eine flächenbezogene Grundsteuer kommt ohne Neubewertungen aus.

Im für Bayern konzipierten Flächenmodell haben Steuerpflichtige nach der Ersterhebung nur dann Meldepflichten, wenn sich bei Eigentumsverhältnissen oder Flächen Veränderungen ergeben. Diese lassen sich, soweit sie Behörden etwa aus Genehmigungsverfahren schon bekannt sind, auch in vorausgefüllte Steuererklärungen eintragen. Verfahren, die das automatisiert erledigen, verlangen allerdings entsprechende Datenzugriffsmöglichkeiten und zwischen Behörden, wofür die Voraussetzungen erst geschaffen werden müssen.

Aus Sicht der Steuerzahler ist diese Automatisierung anzustreben. Meldepflichten zu den Behörden bekannten Sachverhalten sollten durch automatische Übernahme in Steuererklärungen weitestmöglich abgebaut werden. Zudem sollten für einen reibungslosen Einstieg in die Reform und eine dauerhaft einfache Abwicklung der Grundsteuer folgende Punkt umgesetzt werden:

- Die Information zu konkret angeforderten Daten, Datenformaten und IT-Schnittstellen für die Meldungen und Erklärungen für die Grundsteuer sollten so früh wie möglich zur Verfügung stehen.
- Steuerberater sollten, wie heute schon Notare, eine elektronische Zugriffsmöglichkeit auf Katasterdaten zu den Liegenschaften ihrer Mandanten erhalten.

Ansprechpartner

Dr. Benedikt Rüchardt

Abteilung Wirtschaftspolitik

Telefon 089-551 78-252

Telefax 089-551 78-249

benedikt.ruechardt@vbw-bayern.de

www.vbw-bayern.de