

STELLUNGNAHME

Stand: 19. Februar 2021

ZIA Zentraler Immobilien Ausschuss e.V.

Regierungsentwurf eines Bayerischen
Grundsteuergesetzes

Inhalt

A. Zusammenfassung	2
B. Allgemeine Anmerkungen zum Bayerischen Gesetz zur Umsetzung der Grundsteuerreform	3
C. Einzelanmerkungen	6
I. Großgrundstücke: Verzicht auf das Merkmal „befestigt“	6
II. Ansatz von Nebengebäuden und Anbauteilen	6
III. Allgemeine Bagatellgrenze für unbebaute Grundstücke	7
IV. Grundsteuermesszahlermäßigung für Baudenkmäler	7
V. Hebesatzerleichterung der Gemeinden	8

A. Zusammenfassung

Der Bayerische Ministerrat hat am 6. Dezember 2020 den Entwurf eines Bayerischen Grundsteuergesetzes (im Folgenden: BayGrStG-E) beschlossen und hierdurch seine Entscheidung zur Nutzung der Länderöffnungsklausel und zur Abkehr vom Bundesmodell manifestiert.

Der ZIA bewertet diese Entscheidung und den zur Stellungnahme vorgelegten Entwurf eines Bayerischen Grundsteuermodells insgesamt als positiv. Das Bayerische Grundsteuermodell folgt dem Äquivalenzprinzip, ist transparent und für die Steuerpflichtigen und die Finanzverwaltung leicht zu administrieren.

Die für die Berechnung erforderlichen Werte sind den Steuerpflichtigen und der Finanzverwaltung in der Regel bekannt. Durch die einheitliche Anwendung der Äquivalenzzahlen auf die Fläche des Grund und Bodens bzw. des Gebäudes erübrigt sich eine weitere turnusmäßige Ermittlung dieser Werte nach der ersten Hauptfeststellung nach neuem Recht. Anpassungen sind hier nur bei Änderungen im Grundstücksbestand erforderlich.

Zur Optimierung des Bayerischen Grundsteuermodells sollten aus Sicht des ZIA nur noch die folgenden Punkte berücksichtigt werden.

- Bei der Privilegierung von Großgrundstücken im Rahmen des Art. 3 Abs. 2 Satz 2 BayGrStG-E sollte auf das Merkmal „befestigt“ verzichtet werden, um aufwändige Erhebungen durch die Steuerpflichtigen und die erforderliche Überprüfung durch die Finanzverwaltung zu vermeiden.
- Zur Fortführung der bisherigen Praxis sollten Gebäude i. S. v. Art. 2 Abs. 3 und 4 BayGrStG-E bis zu einer Nutzfläche von 27 m² – statt nach aktueller Planung 23 m² – außer Ansatz bleiben und Anbauteile sollten nicht zu erklären sein.
- Aus verwaltungsökonomischen Gründen sollte für sehr kleine unbebaute Grundstücke durch die Abrundung des Äquivalenzbetrags auf volle Euro nach unten eine allgemeine Bagatellgrenze eingeführt werden.
- Die Grundsteuermesszahlermäßigung für Baudenkmäler sollte von Amts wegen und nicht auf Antrag erfolgen, um administrativen Aufwand von den Steuerpflichtigen abzuwenden und die Verwaltung von unnötigem Prüfaufwand zu entlasten.
- Die Hebesatzermäßigung aus Art. 5 Abs. 1 Nr. 1 BayGrStG-E sollte den Gemeinden unabhängig von einer Mindesteinwohnerzahl zur Verfügung stehen, um auch kleinen Gemeinden Gestaltungsspielraum bei der Grundsteuerbemessung zu geben.

B. Allgemeine Anmerkungen zum Bayerischen Gesetz zur Umsetzung der Grundsteuerreform

Der Entwurf eines Bayerischen Grundsteuermodells stellt aus vielen Gesichtspunkten einen sinnvollen Gegenentwurf zum Grundsteuermodell auf Bundesebene dar.

Bayerns Modell ist zu begrüßen, weil es durch die Nutzung der Länderöffnungsklausel von vornherein ein einfaches Berechnungsmodell vorgibt. Nach dem vorliegenden Entwurf des Bayerischen Ministerrats soll die Grundsteuer als wertunabhängige Abgabe ausgestaltet werden. Der Gesetzentwurf berücksichtigt die in Anbetracht eines Massenverfahrens bestehende Notwendigkeit einer unbürokratischen Ausgestaltung der Grundsteuer B und behält den Vollzugaufwand der Grundstückseigentümer im Blick. Auch die Finanzverwaltung kann das Bayerische Grundsteuermodell auf Grundlage vorliegender Daten leicht, rechtssicher und weitgehend automationsgestützt anwenden.

Der Entwurf des Bayerischen Grundsteuergesetzes baut auf dem Äquivalenzmodell auf Basis des Flächenmaßstabs auf. Bei der Festsetzung der Bayerischen Grundsteuer soll in einem ersten Schritt der Grundsteuerausgangsbetrag als Produkt aus Fläche und jeweiliger Äquivalenzzahl (Grund und Boden 0,04 Euro je Quadratmeter bzw. Gebäude 0,50 Euro je Quadratmeter) berechnet werden. Als Fläche ist beim Grund und Boden die Grundstücksfläche und beim Gebäude die Wohn- bzw. Nutzfläche anzusetzen. Diese Größen sind den Steuerpflichtigen in der Regel bekannt und kaum streitanfällig. Die Berechnung für die Steuerpflichtigen ist daher transparent und ohne Weiteres nachvollziehbar. Darüber hinaus positiv zu bewerten ist es, dass nach der ersten Hauptfeststellung nach dem neuen Recht auf den 1. Januar 2022 eine weitere turnusmäßige Ermittlung dieser Werte entbehrlich ist. Anpassungen sind hier nur bei Änderungen im Grundstücksbestand erforderlich. Hierdurch entfallen, anders als beim Bundesmodell, aufwändige Nachberechnungen durch die Steuerpflichtigen sowie die revolvierende Überprüfung der geänderten Werte durch die Finanzverwaltung.

In diesem Zusammenhang weisen wir darauf hin, dass die Steuerpflichtigen bei der Berechnung des Grundsteuerausgangsbetrag nach dem vorgelegten Modell nicht mit unnötigem administrativem Aufwand bei der Flächenbestimmung belastet werden sollten.¹

Auch den verfassungsrechtlichen Vorgaben zum Belastungsgrund der Grundsteuer wird Rechnung getragen. Denn die Flächenmerkmale geben regelmäßig den Ausschlag für die Intensität der Nutzung kommunaler Infrastruktur.² Die Gesetzesbegründung nennt diesen Aspekt ausdrücklich. Darin wird ausgeführt, dass sich die Fläche als Anknüpfungspunkt und Maßstab der Lastenverteilung innerhalb der Gemeinde im Sinne des Äquivalenzprinzips anbietet, da dem einzelnen Grundstückseigentümer in der Regel umso mehr Aufwand für

¹ Siehe hierzu Ziffer I der Einzelanmerkungen.

² Vgl. Gutachten von Prof. Dr. Gregor Kirchhof „Der Belastungsgrund von Steuern – zum verfassungsrechtlichen Auftrag, die Grundsteuer zu reformieren“, Stand: April 2020, abrufbar unter: https://www.zia-deutschland.de/fileadmin/Redaktion/Positionen/PDF/zia_gutachten_grundsteuer_kirchhof.pdf.

bestimmte lokale öffentliche Leistungen seiner Gemeinde zuordenbar ist, je größer das zu steuernde Grundstück ist.³

Die Gemeinden bestimmen weiterhin die finale Steuerbelastung durch Festlegung des Hebesatzes. Während nach dem bisherigen Grundsteuerrecht nur ein einziger kommunaler Hebesatz für Grundstücke im Rahmen der Grundsteuer B vorgesehen ist, sollen den Gemeinden nach dem Bayerischen Gesetzentwurf flexible Gestaltungsmöglichkeiten auf der Ebene des Hebesatzes für Grundstücke gewährt werden. Der ZIA begrüßt diese Flexibilität zugunsten der Gemeinden, da die Gemeinden hierdurch positive Anreize zur Belebung des Gemeindegebiets setzen können. Neu eingeführt wird eine Option für die Gemeinden für die Ausweisung von mehreren Hebesatzgebieten mittels Zonierung sowie für die Festsetzung reduzierter Hebesätze in Fällen von gesetzlichen Ermäßigungen der Grundsteuermesszahlen (*siehe hierzu allerdings unsere Einzelanmerkungen unter Ziffer C.IV.*).

Der Gesetzesentwurf sieht vor, zur Förderung bezahlbaren Wohnraums und aus sozialstaatlichen Erwägungen für die dem allgemeinen Wohnen dienende Gebäudefläche eine besondere, ermäßigte Grundsteuermesszahl von 70 % anzusetzen. Der nicht ermäßigte Tarif von 100 % gilt damit für den Äquivalenzbetrag der nicht Wohnzwecken dienenden Gebäudeflächen. Die für Wohnnutzung niedrigere Belastung ist nach der Gesetzesbegründung aus wohnungspolitischen Gründen gewollt. In voller Anerkennung dieser Intention weist der ZIA darauf hin, dass eine solche Begünstigung bei angestrebter Aufkommensneutralität der Grundsteuer zwangsläufig zu Lasten der nicht Wohnzwecken dienenden Gebäudeflächen gehen muss. Dies stellt keine systembedingt notwendige Belastungsverschiebung dar. Wir möchten daher dringend darauf hinweisen, dass auch im Sektor der Wirtschaftsimmobilien die Aufkommensneutralität der Grundsteuer gewährleistet werden muss. Diese Forderung verdient im Lichte möglicher wirtschaftlicher Spätfolgen der aktuellen Pandemie im Zeitpunkt der Ersterhebung der Grundsteuer nach dem Bayerischen Modell noch stärkere Beachtung.

Die Grundsteuer C, welche es Kommunen erlauben würde, einen erhöhten Grundsteuerhebesatz für brachliegende, aber baureife Grundstücke zu erheben, hat im Entwurf des Bayerischen Grundsteuergesetzes keinen Eingang gefunden. Anders als der Bundesgesetzgeber, welcher die Grundsteuer C ohne Aufforderung durch das Bundesverfassungsgericht wieder einführt, hat das Bayerische Kabinett offenbar die Lehren aus der Geschichte berücksichtigt. 1961 wurde die Grundsteuer C mit dem Ziel eingeführt, die stetig steigenden Preise für unbebaute sowie bebaubare Grundstücke in den Griff zu bekommen und ferner der vielerorts im Bundesgebiet in Erscheinung getretenen Baulandnot entgegenzuwirken. Jedoch legte der Wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestages dar, dass damals nach der Einführung vor allem die finanzschwachen Bürger ihre Grundstücke verkaufen mussten, während finanzstarke Bürger und Unternehmen profitierten. Im Ergebnis hatte sich das Grundstücksangebot entgegen den Erwartungen nicht vergrößert und der Markt der Grundstücksspekulanten erlebte einen unerwünschten Aufschwung. Dementsprechend wurde die Grundsteuer C vom Gesetzgeber nach nur zwei Jahren wieder abgeschafft. Der ZIA

³ Vgl. weitere Ausführungen zur Belastungsentscheidung unter Punkt A) 2. a) der Gesetzesbegründung.

unterstützt daher den Bayerischen Ansatz, damit sich diese negative Erfahrung mit der Grundsteuer C nicht wiederholen muss.

Die Immobilienbranche bewertet das Bayerische Grundsteuermodell insgesamt als positiv, weil es dem Äquivalenzprinzip folgt und dabei transparent und leicht zu administrieren ist. Im Folgenden möchten wir dennoch auf einzelne Punkte hinweisen, bei welchen die Anwendung des Modells aus unserer Sicht noch optimiert werden könnte.

C. Einzelanmerkungen

I. Großgrundstücke: Verzicht auf das Merkmal „befestigt“

Art. 3 Abs. 2 Satz 2 BayGrStG-E sieht Sonderregelungen für übermäßig große Wohngrundstücke vor. Gemäß Art. 3 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 BayGrStG-E ist eine Reduzierung der Äquivalenzzahl für Grund und Boden von 0,04 Euro je Quadratmeter um 50 % auf 0,02 Euro je Quadratmeter vorgesehen, wenn die Fläche des Grund und Bodens das Zehnfache der Fläche des Gebäudes überschreitet. Ist die Fläche des Grund und Bodens zu mindestens 90 % weder bebaut noch befestigt, wird der Äquivalenzbetrag gemäß Art. 3 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 Halbsatz 1 BayGrStG-E für die gesamte, 10.000 Quadratmeter übersteigende Fläche unter Berücksichtigung einer degressiven Formel ermittelt. Als befestigt gelten beispielsweise Wege, Straßen, Plätze, Höfe, Stellplätze und Gleisanlagen, deren Grundstücksflächen insbesondere mit Betondecken, bituminöse Decken, Pflasterungen oder Plattenbelägen bedeckt sind.

Zusätzlich zur Grundstücks- und Nutzungsfläche von Gebäuden, wird durch die zu berücksichtigende Befestigung ein weiteres, zu erhebendes Merkmal eingefügt. In der Praxis ist jedoch nicht davon auszugehen, dass den Steuerpflichtigen aktuelle Werte über das Ausmaß der Befestigung eines Grundstücks vorliegen werden. Es wären daher aufwändige Erhebungen vorzunehmen. Wir regen daher aus Vereinfachungsgründen an, auf das Merkmal „befestigt“ zu verzichten. Es wäre wünschenswert, die Außenanlagen generell – auch bei den hier angesprochenen Vergünstigungen – außen vor zu lassen, so dass lediglich die Grundstücksflächen nach Katasterdaten und die Flächen der Baukörper zu eruieren sind.

Petitur:

- Bei der Privilegierung von Großgrundstücken sollte auf das Merkmal „befestigt“ verzichtet werden.

II. Ansatz von Nebengebäuden und Anbauteilen

In Art. 2 Abs. 3 BayGrStG-E ist geregelt, dass Nebengebäude außer Ansatz bleiben, wenn sie von untergeordneter Bedeutung sind und in räumlichem Zusammenhang zur Wohnnutzung stehen, der sie zu dienen bestimmt sind. Von einer untergeordneten Bedeutung ist auszugehen, wenn die Gebäudefläche jeweils weniger als 23 m² beträgt.

Art. 2 Abs. 4 BayGrStG-E gibt vor, dass ein Grundstück als unbebaut gilt, wenn die darauf errichteten Gebäude eine Gebäudefläche von insgesamt weniger als 23 m² haben. Die Gebäudefläche bleibt in der Folge außer Ansatz.

Hierdurch sollen beispielsweise Trafostationsgebäude oder ähnliche betriebsnotwendigen Vorrichtungen begünstigt werden. Bisher waren für Trafostationen per Erlass 30 m² Grundfläche (Bruttogeschossfläche) maßgeblich. Da nunmehr nicht auf die Bruttogeschossfläche, sondern auf die kleinere Nutzfläche abgestellt wird, sollte auf ein

angemessenes Umrechnungsverhältnis geachtet werden. Da Industriebauten regelmäßig nicht mit dicken Außenmauern gebaut werden, regen wir eine sachgerechte Anpassung der Nutzfläche auf 27 m² an. Durch diese Anpassung würde sich das Gesetz näher am aktuellen Erlass orientieren.

Zudem sollten zur Verwaltungsvereinfachung Vordächer, Rampen und andere Anbauteile außer Acht gelassen werden, da der Erfassungsaufwand in keiner Relation zum Belastungsergebnis steht.

Petition:

- Bis zu einer Nutzfläche von 27 m² sollten Gebäude i. S. d. Art. 2 Abs. 3 und 4 BayGrStG-E außer Ansatz bleiben und Anbauteile sollten nicht zu erklären sein.

III. Allgemeine Bagatellgrenze für unbebaute Grundstücke

Aus verwaltungsökonomischen Gründen sollte für sehr kleine unbebaute Grundstücke eine allgemeine Bagatellgrenze eingeführt werden. Andernfalls könnte es dazu kommen, dass in diesen Fällen das mit der Steuererhebung verbundene Verfahren teurer ist als das Steueraufkommen aus dem jeweiligen Grundstück. In Art. 1 Abs. 3 Nr. 1 BayGrStG-E ist bereits vorgesehen, dass der Äquivalenzbetrag, auf dem die weitere Berechnung der Steuerschuld aufbaut, auf eine Nachkommastelle nach unten abgerundet wird. Hierdurch werden Grundstücke, die kleiner sind als 3 m² von der Besteuerung ausgenommen. Hier sollte – wie in Art. 1 Abs. 3 Nr. 2 BayGrStG-E für die Wohn- und Nutzfläche von Gebäuden geregelt – eine Abrundung auf volle Euro nach unten vorgenommen werden. Hierdurch blieben unbebaute Grundstücke, die kleiner sind als 30 m², außen vor und es ergäbe sich ein angemessenes Verhältnis von Aufwand und Aufkommen.

Petition:

- Aus verwaltungsökonomischen Gründen sollte für sehr kleine unbebaute Grundstücke durch die Abrundung des Äquivalenzbetrags auf volle Euro nach unten eine allgemeine Bagatellgrenze eingeführt werden.

IV. Grundsteuermesszahlermäßigung für Baudenkmäler

Art. 4 Abs. 3 BayGrStG-E regelt, dass die Grundsteuermesszahlen für die Äquivalenzbeträge der Gebäudeflächen um 25 % ermäßigt werden, wenn ein Baudenkmal nach Art. 1 Abs. 2 Satz 1 oder Abs. 3 des Bayerischen Denkmalschutzgesetzes vorliegt.

Diese Ermäßigung der Grundsteuermesszahlen nach den Art. 4 Abs. 3 BayGrStG-E wird gemäß Art. 4 Abs. 4 BayGrStG-E im Falle des Vorliegens der jeweiligen Voraussetzungen zum Veranlagungszeitpunkt nur auf Antrag gewährt.

Die Grundsteuermesszahlermäßigung für Baudenkmäler sollte nicht auf Antrag, sondern von Amts wegen erfolgen, da die Liste der Baudenkmäler den zuständigen Behörden bekannt ist, bzw. in Erfahrung gebracht werden kann. Durch das Antragserfordernis wird administrativer Aufwand auf den Steuerpflichtigen verlagert, dessen Antrag ohnehin im weiteren Verfahrensgang durch die zuständige Behörde zu prüfen ist. Durch eine interbehördliche Abstimmung könnten somit zahlreiche Einzelanfragen und doppelter Prüfungsaufwand vermieden werden.

Petition:

- Die Grundsteuermesszahlermäßigung für Baudenkmäler sollte von Amts wegen und nicht auf Antrag erfolgen.

V. Hebesatzerleichterung der Gemeinden

Durch § 25 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 GrStG ist vorgesehen, dass der Hebesatz für die in einer Gemeinde liegenden Grundstücke einheitlich sein muss. Abweichend hiervon können Gemeinden gemäß Art. 5 Abs. 1 Nr. 1 BayGrStG-E ab einer Einwohnerzahl von 5.000 in ihrem Gemeindegebiet eine angemessene, aus den örtlichen Gegebenheiten zu entwickelnde Anzahl von Hebesatzgebieten ausweisen und für diese jeweils gesonderte Hebesätze festsetzen.

Die Hebesatzerleichterung aus Art. 5 Abs. 1 Nr. 1 BayGrStG-E sollte den Gemeinden unabhängig von einer Mindesteinwohnerzahl zur Verfügung stehen. Hierdurch könnten auch kleine Gemeinden in ihrem Gemeindegebiet förderungswürdige Flächen haben, die sie durch einen gesenkten Hebesatz begünstigen wollen.

Petition:

- Die Hebesatzerleichterung aus Art. 5 Abs. 1 Nr. 1 BayGrStG-E sollte den Gemeinden unabhängig von einer Mindesteinwohnerzahl zur Verfügung stehen.

Ansprechpartner



Torsten Labetzki, LL.M.

Abteilungsleiter Steuern

Tel. : +49 (0)30 / 20 21 585 - 13

Mobil: + 49 (0)160 / 96 38 28 68

E-Mail: torsten.labetzki@zia-deutschland.de

Dr. Martin Lange, LL.M.

Rechtsanwalt (Syndikusrechtsanwalt)

Fachanwalt für Steuerrecht

Referent Steuern

Tel. : +49 (0)30 / 20 21 585 - 48

Mobil: + 49 (0)171 / 764 06 49

E-Mail: martin.lange@zia-deutschland.de