

STELLUNGNAHME

Stand: 21. April 2021

ZIA Zentraler Immobilien Ausschuss e.V.

Senatsentwurf eines
Hamburgischen Grundsteuergesetzes

Inhalt

A. Zusammenfassung	2
B. Allgemeine Anmerkungen zum Hamburgischen Grundsteuergesetz	3
C. Einzelanmerkungen	5
I. Großgrundstücke: Verzicht auf das Merkmal „befestigt“ in der Gesetzesbegründung.....	5
II. Ansatz von Nebengebäuden und Anbauteilen.....	5
III. Allgemeine Bagatellgrenze für unbebaute Grundstücke	6
IV. Grundsteuermesszahlermäßigung für Baudenkmäler.....	6
V. Begünstigung bestimmter Eigentümer.....	7

A. Zusammenfassung

Der Hamburger Senat hat am 16. März 2021 den Gesetzentwurf zur neuen Grundsteuer in Hamburg beschlossen und der Bürgerschaft zur weiteren Beratung vorgelegt. Hamburg wählt mit diesem Entwurf das Wohnlagemodell und manifestiert hierdurch seine Entscheidung zur Nutzung der Länderöffnungsklausel und zur Abkehr vom Bundesmodell.

Der ZIA bewertet diese Entscheidung und den vorliegenden Entwurf eines Hamburgischen Grundsteuergesetzes insgesamt als positiv. Das Hamburgische 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 oder bei der Wohnlagequalifikation erforderlich.

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

- Bei der Privilegierung von Großgrundstücken im Rahmen des § 3 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 HmbGrStG-E sollte in der Gesetzesbegründung auf das Merkmal „befestigt“ verzichtet werden, um aufwändige Erhebungen durch die Steuerpflichtigen und die erforderliche Überprüfung durch die Finanzverwaltung zu vermeiden.
- Gebäude i. S. v. § 2 Abs. 3 und 4 HmbGrStG-E sollten 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 zur Vermeidung von administrativem Aufwand von Amts wegen und nicht auf Antrag erfolgen.
- Aufgrund von verfassungsrechtlichen Bedenken und mangelnder Zielgenauigkeit sollten die in § 4 Abs. 5 HmbGrStG-E geregelte Anwendung der Begünstigung nach § 15 Abs. 2 bis 4 GrStG gestrichen werden.
- Auf die Möglichkeit der Bestimmung eines abweichenden Hebesatzes für unbebaute und baureife Grundstücke (Grundsteuer C) sollte verzichtet werden.

B. Allgemeine Anmerkungen zum Hamburgischen Grundsteuergesetz

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

Hamburgs Modell ist zu begrüßen, weil es durch die Nutzung der Länderöffnungsklausel von vornherein ein einfaches Berechnungsmodell vorgibt. Nach dem vorliegenden Entwurf des Hamburger Senats 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 Vollzugsaufwand der Grundstückseigentümer im Blick. Auch die Finanzverwaltung kann das Hamburgische Grundsteuergesetz auf Grundlage vorliegender Daten leicht, rechtssicher und weitgehend automationsgestützt anwenden.

Für die Bestimmung des Grundsteuerwerts als Berechnungsgrundlage der Grundsteuer B und C trifft das Hamburgische Grundsteuergesetz die grundlegende Systementscheidung zugunsten des Flächenprinzips. Als Ansatz für die Bestimmung wird eine Äquivalenzzahl von 0,04 Euro pro Quadratmeter des Grund und Bodens sowie von 0,50 Euro pro Quadratmeter der Gebäudefläche festgelegt. Letztgenannte Äquivalenzzahl gilt einheitlich für sämtliche Gebäudeflächen unabhängig von ihrer Nutzung.

Diese Flächen 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 weitestgehend, 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 Grundsteuerausgangsbetrags 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 im Sinne des Äquivalenzprinzips innerhalb der Kommune anbietet, da dem einzelnen Grundstückseigentümer in der Regel umso mehr Aufwand für bestimmte lokale öffentliche Leistungen seiner Kommune (wie beispielsweise dem Schutz des

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.

Privateigentums durch Brandschutz oder Räumungsdienste, durch Infrastrukturausgaben, durch Ausgaben für Kinderbetreuung und Spielplätze, für kulturelle Einrichtungen und Ausgaben zugunsten der Wirtschaftsförderung) zugeordnet werden kann, je größer das zu besteuerte Grundstück ist.³

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 Ursprungsmesszahl für Wohnen von 70 % wird bei normalen Wohnlagen im Gegensatz zu guten Wohnlagen um eine Ermäßigung von 25 % zusätzlich begünstigt, um Stadtentwicklungsgesichtspunkte zu berücksichtigen und um das Ziel des bezahlbaren Wohnraums zu fördern. 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 Hamburgischen Modell noch stärkere Beachtung.

Wie der Bundesgesetzgeber, welcher die Grundsteuer C ebenfalls ohne Aufforderung durch das Bundesverfassungsgericht wieder einführt, hat sich auch der Hamburger Senat für die Wiedereinführung der Grundsteuer C entschieden. Hier sollten die Lehren aus der Geschichte berücksichtigt werden. 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 ist daher gegen die Wiedereinführung der Grundsteuer C, damit sich diese negative Erfahrung nicht wiederholen muss.

Die Immobilienbranche bewertet das Hamburgische 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.

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

C. Einzelanmerkungen

I. Großgrundstücke: Verzicht auf das Merkmal „befestigt“ in der Gesetzesbegründung

Auch wenn der Gesetzeswortlaut in dem folgenden Punkt nicht zu beanstanden ist, soll ein Hinweis hinsichtlich der Gesetzesbegründung gegeben werden. In § 3 Abs. 2 Satz 2 HmbGrStG-E ist eine Sonderregelung für übermäßig große Wohngrundstücke vorgesehen. Gemäß § 3 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 HmbGrStG-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 % nicht bebaut, wird der Äquivalenzbetrag gemäß Art. 3 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 Halbsatz 1 HmbGrStG-E für die gesamte, 10.000 Quadratmeter übersteigende Fläche unter Berücksichtigung einer degressiven Formel ermittelt. Die Gesetzesbegründung ist hier weiter gefasst und nennt Flächen, die „weder bebaut noch befestigt“ sind.

Zusätzlich zur Grundstücks- und Nutzungsfläche von Gebäuden, würde durch eine zu berücksichtigende Befestigung ein weiteres zu erhebendes Merkmal eingefügt werden. 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 Klarstellungsgründen an, auf das Merkmal „befestigt“ auch in der Gesetzesbegründung 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.

Petition:

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

II. Ansatz von Nebengebäuden und Anbauteilen

In § 2 Abs. 3 HmbGrStG-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.

§ 2 Abs. 4 HmbGrStG-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. § 2 Abs. 3 und 4 HmbGrStG-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 § 1 Abs. 3 Nr. 1 HmbGrStG-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 § 1 Abs. 3 Nr. 2 HmbGrStG-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

In § 4 Abs. 3 HmbGrStG-E ist geregelt, dass die Grundsteuermesszahlen für die Äquivalenzbeträge der Gebäudeflächen um 25 % ermäßigt werden, wenn ein Baudenkmal nach § 4 Abs. 2 Satz 1 oder ein Ensemble nach § 4 Abs. 3 des Hamburgischen Denkmalschutzgesetzes vorliegt.

Diese Ermäßigung der Grundsteuermesszahlen nach § 4 Abs. 3 HmbGrStG-E wird gemäß § 4 Abs. 4 HmbGrStG-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 zur Vermeidung von administrativem Aufwand von Amts wegen und nicht auf Antrag erfolgen.

V. Begünstigung bestimmter Eigentümer

In § 4 Abs. 5 HmbGrStG-E ist geregelt, dass die im Bundesrecht in § 15 Abs. 2 bis 4 GrStG vorgesehenen Begünstigungen für einige Eigentümer ungeachtet der übrigen Steuermesszahlermäßigungen in Hamburg zusätzlich anwendbar sein sollen. Hierdurch werden die in § 15 Abs. 2 bis 4 GrStG vorgesehenen Privilegierungen für die aus sozialen Gründen vergünstigte Überlassung von Wohnraum in das Landesrecht übernommen. Diese Grundsteuervergünstigungen für den Steuergegenstand Grundstück knüpfen an das Vorliegen eines Förderbescheides und die Einhaltung der Förderkriterien nach dem Wohnraumförderungsgesetz des Bundes an.

Auch wenn der ZIA die Intention der sozialen Förderung positiv bewertet, ist der Charakter der Grundsteuer als Realsteuer mit dieser Regelung nicht vereinbar. Eine Realsteuer darf nur auf das Grundstück selbst abstellen, nicht aber auf den Eigentümer und dessen besondere Eigenschaften. Zudem würde eine solche Regelung gegen das Prinzip der Folgerichtigkeit verstoßen. Denn das Hamburger Grundsteuergesetz beruht auf dem Äquivalenzprinzip. Steuergegenstand ist die typisierte Inanspruchnahme der gemeindlichen Infrastruktur durch die Nutzer des Grundstücks. Damit ist es nicht zu vereinbaren, auch Eigenschaften zu berücksichtigen, die in der Person des Eigentümers des Grundstücks begründet sind.

Zudem ist nicht gewährleistet, dass die Förderung durch die ermäßigte Steuermesszahl auch tatsächlich die beabsichtigten Empfänger erreicht, da die technische Umsetzung dieses Fördergedankens nicht zielgenau ist. Die zu begünstigen Personen sind nicht zwangsläufig Mieter bei einem der geförderten Wohnraumanbieter. Vielmehr können sie auch Mieter bei einem Vermieter sein, der Wohnraum im Bewusstsein seiner sozialen Verantwortung preisgünstig zur Verfügung stellt.

Die Regelung des § 4 Abs. 5 HmbGrStG-E sollte deshalb gestrichen werden und die Begünstigung nicht in das Hamburgische Grundsteuerrecht übernommen werden.

In diesem Zusammenhang möchten wir auch darauf hinweisen, dass durch § 11 HmbGrStG-E die Anwendung des Bundesrechts bestimmt wird, soweit sich aus dem Hamburger Grundsteuergesetz nichts anderes ergibt. Im Falle einer Streichung – aber auch generell – muss deshalb bedacht werden, dass bei etwaigen Regelungsunschärfen des Hamburger Grundsteuergesetzes das Bundesmodell zur Anwendung kommt.

Petition:

- Die in § 15 Abs. 2 bis 4 GrStG geregelten Begünstigungen sollten nicht in das Hamburgische Grundsteuerrecht übernommen werden.

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