

STELLUNGNAHME

Stand: 13. August 2021

ZIA Zentraler Immobilien Ausschuss e.V.

Regierungsentwurf eines
Hessischen Grundsteuergesetzes (HGrStG) vom
7. Juni 2021

Inhalt

A. Zusammenfassung	2
B. Allgemeine Anmerkungen zum Hessischen Grundsteuergesetz	3
C. Einzelanmerkungen	5
I. Ansatz von Nebengebäuden und Anbauteilen.....	5
II. Grundsteuermesszahlermäßigung für Baudenkmäler.....	5
III. Begünstigung bestimmter Eigentümer.....	6
IV. Gesetzestechnik.....	7

A. Zusammenfassung

Die Hessische Landesregierung hat am 14. Juni 2021 den Gesetzentwurf zur neuen Grundsteuer in Hessen vorgestellt. Hessen wählt mit diesem Entwurf das sogenannte Flächen-Faktor-Verfahren und manifestiert hierdurch seine Entscheidung zur Nutzung der Länderöffnungsklausel und zur Abkehr vom Bundesmodell.

Der ZIA bewertet diese Entscheidung und den vorliegenden Entwurf eines Hessischen Grundsteuergesetzes insgesamt als positiv. Das Hessische Grundsteuermodell folgt dem Äquivalenzprinzip, ist in der Besteuerungssystematik transparent und für die Steuerpflichtigen und die Finanzverwaltung leicht zu administrieren. Der Aufbau des Gesetzes bzw. die Gesetzestechnik sollte jedoch insofern angepasst werden, als das Hessische Grundsteuergesetz nicht nur die Abweichungen zum Grundsteuergesetz des Bundes benennen, sondern alle relevanten Regelungen zum besseren Verständnis selbst beinhalten sollte.

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf wird Hessen in die Lage versetzt, die Steuermessbeträge für die Grundsteuer B mit einer landesspezifischen IT-Lösung festzustellen. Die in Hessen flächendeckend elektronisch verfügbaren Bodenrichtwerte können automatisiert in das Berechnungsverfahren einbezogen werden und erleichtern somit die Datenerfassung im Berechnungsprogramm. Die automatische Ermittlung des Lagefaktors auf Basis bereits in der Verwaltung vorhandener Datenbestände ermöglicht es, vom Grundstückseigentümer nur die für ihn einfach und schnell zu ermittelnden Daten, wie die Wohnfläche, anzufordern.

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

- Gebäude i. S. v. § 5 Abs. 2 Satz 6 HGrStG-E sollten bis zu einer Nutzfläche von 30 m² – statt nach aktueller Planung 23 m² – außer Ansatz bleiben und Anbauteile sollten nicht zu erklären sein.
- 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 § 6 Abs. 4 HGrStG-E geregelte Anwendung der Begünstigung nach § 15 Abs. 2 bis 4 GrStG gestrichen werden.
- Zum besseren Gesetzesverständnis sollte der Gesetzgeber nicht mit punktuellen Ersetzungen des Bundesgrundsteuergesetzes arbeiten, sondern alle relevanten Regelungen der Übersichtlichkeit halber in das Hessische Grundsteuergesetz übernehmen.
- Auf die Möglichkeit der Bestimmung eines abweichenden Hebesatzes für unbebaute und baureife Grundstücke (Grundsteuer C) sollte verzichtet werden.

B. Allgemeine Anmerkungen zum Hessischen Grundsteuergesetz

Hessens Grundsteuermodell ist insofern zu begrüßen, als sich das Land zur Nutzung der Länderöffnungsklausel entschieden hat und hierdurch von dem komplexen Berechnungsmodell des Bundes abweicht. Ausschlaggebend hierfür war die Einschätzung der Landesregierung richtigerweise, dass die bundesgesetzlichen Regelungen zur Bewertung des Grundvermögens für Zwecke der Grundsteuer nur mit unverhältnismäßigem Aufwand administrierbar sein würden. Des Weiteren weist die Gesetzesbegründung zutreffend auf die mangelnde Transparenz des Bundesmodells für die Steuerpflichtigen, die Streitanzfälligkeit, die verfassungsrechtlichen Bedenken und die hieraus resultierenden Unsicherheiten für die kommunalen Haushalte hin.

Vor diesem Hintergrund führt Hessen mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf abweichend vom Bundesrecht das Flächen-Faktor-Verfahren für die Grundsteuer B ein. Die bundesgesetzlichen Regelungen zur Grundsteuer A für land- und forstwirtschaftliches Vermögen finden in Hessen uneingeschränkt Anwendung.

Den verfassungsrechtlichen Vorgaben zum Belastungsgrund der Grundsteuer wird in dem Gesetzesentwurf Rechnung getragen. Denn die Flächenmerkmale geben regelmäßig den Ausschlag für die Intensität der Nutzung kommunaler Infrastruktur.¹ Die Gesetzesbegründung nennt diesen Aspekt ausdrücklich. Darin wird ausgeführt, dass mit der Grundentscheidung, die landesrechtliche Bemessungsgrundlage an Flächenmerkmalen und darauf anzuwendenden – wertunabhängigen – Quadratmeterbeträgen anzuknüpfen, der Belastungsgrund im Sinne einer Äquivalenz für die Nutzungsmöglichkeit kommunaler Güter am Maßstab einer gleichheitsgerechten Lastenverteilung erfasst und der Steuergegenstand damit verdeutlicht und zählbar gemacht wird. Denn Flächenmerkmale sind typischerweise Indikatoren für das Ausmaß der Nutzbarkeit kommunaler Infrastruktur.²

Der Gesetzesentwurf sieht in § 6 Abs. 2 HGrStG-E eine Steuermesszahl für die zu Wohnzwecken genutzten Gebäudeflächen von 70 Prozent vor. Die in der abgesenkten Messzahl zum Ausdruck kommende Verschonung erfolgt nach der Gesetzesbegründung aus Gründen des mit dem Wohnen zusammenhängenden Gemeinwohlinteresses. 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

¹ 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.

² Vgl. weitere Ausführungen zur Belastungsentscheidung auf Seite 20 der Gesetzesbegründung unter dem Punkt „Ausrichtung des Bemessungsmaßstabs am Belastungsgrund“.

Spätfolgen der aktuellen Pandemie im Zeitpunkt der Ersterhebung der Grundsteuer nach dem Hessischen Modell noch stärkere Beachtung.

Die Grundsteuer C für baureife Grundstücke wird in dem Hessischen Entwurf – ohne Aufforderung durch das Bundesverfassungsgericht – wieder einführt. Dies erfolgt in Anlehnung an die Vorschriften des Bundes mit größerem Entscheidungsspielraum für die Kommunen. 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 Hessische Grundsteuermodell insgesamt als positiv, weil es dem Äquivalenzprinzip folgt und dabei in der Besteuerungssystematik 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. Ansatz von Nebengebäuden und Anbauteilen

In § 5 Abs. 2 Satz 6 HGrStG-E ist geregelt, dass Nebengebäude, die zu Wohnzwecken genutzten Gebäuden oder Gebäudeteilen zu dienen bestimmt und von untergeordneter Bedeutung sind, außer Ansatz bleiben, wenn sie in räumlichem Zusammenhang zum Gebäude oder Gebäudeteil stehen oder eine eigene wirtschaftliche Einheit bilden. Von einer untergeordneten Bedeutung ist gemäß § 5 Abs. 2 Satz 7 HGrStG-E auszugehen, wenn die Gebäudefläche jeweils weniger als 23 Quadratmeter beträgt.

Hierdurch sollen beispielsweise Trafostationsgebäude oder ähnliche betriebsnotwendigen Vorrichtungen begünstigt werden. Bislang waren für Trafostationen per Erlass 30 m² Grundfläche (Bruttogeschossfläche) maßgeblich. In Anlehnung an Grundsteuergesetze (sentwürfe) anderer Bundesländer³ regen wir eine sachgerechte Anpassung der Nutzfläche auf 30 m² an. Durch diese Anpassung würde sich das Gesetz näher am aktuellen Erlass orientieren und den (bundeslandübergreifend agierenden) Steuerpflichtigen die Umsetzung der Neuregelung durch eine einheitliche Rechtsanwendung in den Bundesländern erleichtern.

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

Petitum:

- Bis zu einer Nutzfläche von 30 m² sollten Gebäude i. S. d. § 5 Abs. 2 Satz 6 HGrStG-E außer Ansatz bleiben und Anbauteile sollten nicht zu erklären sein.

II. Grundsteuermesszahlermäßigung für Baudenkmäler

In § 6 Abs. 3 HGrStG-E ist geregelt, dass für Baudenkmäler im Sinne des Hessischen Denkmalschutzgesetzes die Steuermesszahlen für die Flächenbeträge nach § 5 Abs. 2 und 3 um 25 Prozent ermäßigt werden, wenn die Voraussetzungen zum Veranlagungszeitpunkt vorliegen.

Diese Ermäßigung der Grundsteuermesszahlen wird gemäß § 6 Abs. 3 HGrStG-E jedoch 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

³ Vgl. Art. 2 des Entwurfs eines Bayerischen Grundsteuergesetzes (BayGrStG), Stand: 10. Mai 2021; § 3 des Niedersächsischen Grundsteuergesetzes (NGrStG), Stand: Juli 2021.

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.

III. Begünstigung bestimmter Eigentümer

In § 6 Abs. 4 HGrStG-E ist geregelt, dass die im Bundesrecht in § 15 Abs. 2 bis 4 GrStG vorgesehenen Begünstigungen für einige Eigentümer ungeachtet der übrigen Steuermesszahlermäßigungen in Hessen 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 Hessische 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 – nicht privilegierten – Vermieter sein, der Wohnraum im Bewusstsein seiner sozialen Verantwortung preisgünstig zur Verfügung stellt. Somit werden alle Vermieter – und somit deren Mieter – unangemessen benachteiligt, welche nicht zum Kreis der Begünstigten gehören, obwohl sie in gleicher Weise sozial verantwortlich handeln und günstige Mietpreise anbieten.

Diese fehlende Zielgenauigkeit wird dabei noch verschärft, als dass durch die – begrüßenswerte – politisch versprochene Aufkommensneutralität eine Ermäßigung einerseits eine Mehrbelastung andererseits zur Folge hat. Denn werden bestimmte Steuerpflichtige finanziell entlastet, so folgt aus der Aufkommensneutralität, dass an anderer Stelle eine höhere steuerliche Belastung vorgenommen werden muss, da das Steueraufkommen nicht dezimiert

werden soll. Somit könnte die hier angedachte Ermäßigung insbesondere dazu führen, dass eigentlich zu fördernde soziale Gruppen, die Mieter bei einem nicht begünstigten Wohnraumanbieter sind, die Ermäßigung zu kompensieren hätten. Wir sehen es als gesellschaftspolitisch schwierig an, dass hier die privaten Wohnungsvermieter, die Selbstnutzer und/oder die Wirtschaft mit ihren Geschäftsgrundstücken für die Einführung einer nicht zielgenauen Regelung geschädigt werden, indem sie mittelfristig den Steuerausfall kompensieren müssen.

Neben der fehlenden Zielgenauigkeit ist die angedachte Ermäßigung unseres Erachtens auch verfassungsrechtlich bedenklich, da hierdurch offensichtlich der Gleichheitsgrundsatz ohne sachliche Rechtfertigung verletzt wird. Die Regelung des § 6 Abs. 4 HGrStG-E sollte deshalb gestrichen werden und die Begünstigung nicht in das Hessische Grundsteuerrecht übernommen werden.

Petition:

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

IV. Gesetzestechnik

Das Hessische Grundsteuergesetz stellt die neue Gesetzeslage dergestalt dar, dass einzelne, aber nicht alle auf Bundesebene geltenden Vorschriften durch die landeseigenen Regelungen des Hessischen Grundsteuergesetzes ersetzt werden. Das Hessische Grundsteuergesetz enthält somit nur die vom Bundesgesetz abweichenden Paragraphen. Die ineinandergreifenden Gesetze müssen kombiniert betrachtet werden, um ein gesetzliches Gesamtbild zu erlangen.

Um den Steuerpflichtigen eine einfachere Gesetzeslektüre zu ermöglichen, würden wir empfehlen, nicht mit Verweisen und punktuellen Ersetzungen des Bundesgrundsteuergesetzes zu arbeiten, sondern alle relevanten Regelungen der Übersichtlichkeit halber in das Landesgesetz zu übernehmen. Hierdurch würde das Hessische Grundsteuergesetz ins sich geschlossen und besser verständlich sein.

Petition:

- Zur Gewährleistung eines besseren Gesetzesverständnisses sollten nicht nur die Abweichungen zum Grundsteuergesetz des Bundes, sondern alle relevanten Regelungen im Hessischen Grundsteuergesetz aufgenommen werden.

Ansprechpartner



Torsten Labetzki, LL.M.

Abteilungsleiter Recht und 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