

Zum Gesetzesentwurf für ein Niedersächsisches Grundsteuergesetz (NGrStG) vom 14. April 2021

Vorwort

DIE FAMILIENUNTERNEHMER danken für die Teilnahmemöglichkeit an der Anhörung zu oben genannten Gesetzesentwurf und die Gelegenheit, bereits vorab ausführlich Stellung zu beziehen. DIE FAMILIENUNTERNEHMER setzen sich seit Beginn der Debatte um eine Grundsteuerreform für ein wertunabhängiges Flächenmodell ein. Denn die Neuregelung der Grundsteuer sollte zu einem einfachen, rechtssicheren Modell führen, dass das Wohnen gerade in den deutschen Großstädten nicht weiter verteuert. Das Modell sollte, was die Ermittlung und Administrierbarkeit angeht, leicht zu handhaben sein, einen hohen Automationsgrad aufweisen und in der vom Bundesverfassungsgericht vorgegebenen Zeit sicher umsetzbar sein. All diese Kriterien erfüllt das wertunabhängige Flächenmodell. Insofern begrüßen DIE FAMILIENUNTERNEHMER den Ansatz des niedersächsischen Grundsteuermodells grundsätzlich. Die konkrete Ausgestaltung als Fläche-Lage-Modell kann an einigen Stellen jedoch noch weiter vereinfacht werden. Es wird daher um Berücksichtigung der folgenden Aspekte gebeten.

Alternativlosigkeit des Flächenmodells

Die Fläche als zentrale Berechnungsgrundlage ermöglicht nach ständiger Auffassung von DIE FAMILIENUNTERNEHMER eine vergleichsweise schnelle, effiziente und zudem transparente Neuregelung der Grundsteuer und verzichtet, zu all dem, auf die vollständige Neubewertung. Die Flächen des Bodens und des Gebäudes stellen des Weiteren einen geeigneten Indikator für das Maß der konkreten Inanspruchnahme einer kommunalen Gesamt-Infrastruktur durch die Nutzer eines Grundstücks in der Kommune.

Die Grundsteuer stellt als Objektsteuer definitionsgemäß nicht auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit oder Ertragskraft des Steuerpflichtigen ab. Ein wertabhängiges Modell widerspricht diesem Kerngedanken, denn durch erwartbar, auch in Zukunft steigende Grundstückspreise würde im Zuge der notwendigen turnusgemäßen Neubewertung eine automatische regelmäßige Steuererhöhung erfolgen. In der Konsequenz modelliert jedes wertabhängige Grundsteuerkonzept - wie das Modell des Bundes - die Grundsteuer von der Objekt- zur Substanzsteuer um und führt damit zu einer verkappten Vermögenssteuer. Die Grundsteuereinnahmen steigen schon jetzt kontinuierlich. In Niedersachsen liegt die Belastung mit Grundsteuer B auf den Einwohner gerechnet schon heute weit über dem bundesweiten Durchschnitt.¹

¹ EY Kommunenstudie 2020: Entwicklung der kommunalen Realsteuern 2005-2019

Dieser Trend muss nach Ansicht von DIE FAMILIENUNTERNEHMER gestoppt werden. Dafür ist der Ansatz eines Flächenmodells der geeignete Weg.

Das wertunabhängige Flächenmodell enthält im Gegensatz zum wertabhängigen Ansatz des Bundesgesetzes keine dynamischen Steuererhöhungen. Auch aus verfassungsrechtlicher Sicht sollte eine Bewertung nach dem Flächenmodell der Vorzug gewährt werden. Hierzu kann auf Prof. Dr. Gregor Kirchhof verwiesen werden, der diverse Lösungsvarianten eines Flächenmodells mit regionaler Wertkomponente erarbeitet und dann verfassungsrechtlich geprüft hat.²

Es bestehen also erhebliche Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit des Bundesmodells. Daher ist es ausdrücklich zu begrüßen, dass das Land Niedersachsen gem. Art 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 7 GG ein eigenes Grundsteuergesetz entworfen hat, das als verfassungsfest anzusehen ist. Mit der damit verbunden klaren Absage an das Bundesmodell schafft die Landesregierung Planungssicherheit für die Unternehmer im Land.

Zudem wird nur das Flächenmodell ein weitgehend digitalisiertes Verfahren ermöglichen, das nach der Einführungsphase deutlich weniger Kosten und administrativen Aufwand mit sich bringen wird. Auch Gerichtskosten dürften durch die Wahl eines wertunabhängigen Modells im Vergleich zum Bundesmodell vermieden werden. Insofern ist die hier erfolgte Wahl eines Flächenmodells auch aus haushaltspolitischen Erwägungen klar zu bevorzugen.

Dies gilt nicht zuletzt auch deshalb, weil das Ziel eines jeden Grundsteuerreform-Modells Aufkommensneutralität sein sollte. Daraus ergibt sich automatisch, dass der Weg zu diesem Ziel über ein möglichst einfaches und kostengünstiges Modell erfolgen sollte. Wo immer es geht, sollte die Politik – gerade mit Blick auf die Belastungen der öffentlichen Haushalte durch die Corona-Pandemie – vermeidbare Kosten umgehen. DIE FAMILIENUNTERNEHMER sind davon überzeugt, dass diese Rechnung auch langfristig klar für ein Flächenmodell spricht, insbesondere da eine Neubewertung alle sieben Jahre gänzlich oder wie im vorliegenden Modell nur teilweise erfolgen muss.

Anmerkungen zur Ausgestaltung des niedersächsischen Flächen-Lage-Modells

Grundsätzliches

DIE FAMILIENUNTERNEHMER hätten ein bundeseinheitliches einfaches, rechtssicheres und bürokratiearmes Modell begrüßt. Im Rahmen der Länder-Öffnungsklausel ist es zudem leider nicht gelungen, dass sich die optierenden Länder für eine einheitliche Ausgestaltung eines Alternativmodells einigen. In der Folge werden Steuerpflichtige mit Grundbesitz in mehreren Bundesländern mit tatsächlich einem Flickenteppich unterschiedlicher Modelle konfrontiert.

² Prof. Dr. Gregor Kirchhof LL.M., Die grundgesetzlichen Grenzen der Grundsteuerreform (2018)

Insbesondere hätten DIE FAMILIENUNTERNEHMER sich eine Verständigung zwischen den Ländern Bayern, Hamburg, Hessen und Niedersachsen gewünscht, die mit verschiedenen Ausgestaltungen des Flächenmodells aufwarten. Zwar ist das NGrStG in weiten Teilen wortgleich zum BayGrStG formuliert, aber in den Details ergeben sich teils erhebliche Unterschiede.

Mit Blick auf die haushälterischen Auswirkungen der Umstellungskosten im Rahmen der Reform ist es jedoch zu begrüßen, dass Niedersachsen nach derzeitigem Stand immerhin auf die bayerische Programmierung in der IT-Umsetzung zurückgreifen kann.

Zu § 2 – Maßgebliche Flächen

Es ist zu begrüßen, dass Garagen sowie Nebengebäude außer Acht bleiben. Jedoch erschließt sich nicht, warum dies an eine Wohnnutzung gekoppelt wird und beispielsweise Nebengebäude wie ein kleinerer Geräteschuppen im betrieblichen Kontext angesetzt werden müssen.

Aus Sicht von DIE FAMILIENUNTERNEHMER sollte ein pragmatischer Weg gefunden werden gerade auch für Fälle, in denen beispielsweise aufgrund kommunaler Stellplatzsatzungen die Inanspruchnahme bestimmter Flächen und damit auch die Belastung mit Grundsteuer höher ausfällt, obwohl die Flächen de facto nicht benötigt werden und nur aufgrund der staatlichen Vorgaben gehalten werden.

Die Bagatellgrenze in § 2 Abs. 3 Satz 2 sowie Abs. 4 Satz 1 NGrStG sollte mit Blick auf die Niedersächsische Bauordnung auf 40m³ Brutto-Rauminhalt ausgedehnt werden. Bis zu dieser Grenze darf – abgesehen von Bauten im Außenbereich – gemäß der Anlage zu § 60 Abs. 1 NBauO verfahrensfrei gebaut werden.

Auch hier bitten DIE FAMILIENUNTERNEHMER darum, in § 2 Abs. 3 NGrStG die Bagatellgrenze für Nebengebäude nicht nur für Wohngebäude anzuwenden. Nebengebäude sollten generell und unabhängig von der Nutzungsart außer Ansatz bleiben.

Zu § 3 – Äquivalenzzahlen

Zum Abschlag für große Flächen (Absatz 2) regen DIE FAMILIENUNTERNEHMER an, die Tatbestandsmerkmale zu ergänzen, sodass auch große Betriebsflächen (z. B. Lager- oder Produktionshallen) erfasst sind und nicht nur auf die Wohnfläche abgestellt wird. So wird der in der Gesetzesbegründung bereits ausgeführten Verzerrung des Äquivalenzmodells mit zunehmender Flächengröße Rechnung getragen. Bei Wohn- wie Betriebsflächen gleichermaßen korrelieren Nutzungsintensität der kommunalen Leistungen und zu besteuern Fläche nur bis zu einem bestimmten Punkt. Es erschließt sich nicht, warum der vorliegende Entwurf diese Erkenntnis nur für große Grundstücksflächen mit Wohnbebauung berücksichtigt.

Zu § 4 – Lage-Faktoren

DIE FAMILIENUNTERNEHMER lehnen die Einbeziehung eines Lagefaktors ab.

Zum einen wird dadurch ein eigentlich simples System unnötig kompliziert und bürokratisch, zum anderen widerspricht es dem Äquivalenzprinzip: Innerhalb einer Kommune sind die Kosten der Infrastruktur, die über die Grundsteuer als Objektsteuer finanziert werden sollen, (beispielsweise Spielplätze, Brandschutz) für die Gebiete kaum zu differenzieren. Das kommunale Leistungsangebot weicht in aller Regel nicht von Straßenzug zu Straßenzug ab.

Ein Charme des Flächenmodells liegt gerade darin, dass in diesem davon ausgegangen wird, dass die Flächenmerkmale mit der Nutzungsintensität der Infrastruktur korrelieren, und dass es nicht auf die Lage oder andere Merkmale eines Grundstücks ankommt.

Der Wunsch mit der Einbeziehung eines Lagefaktors für mehr „Gerechtigkeit“ mit Blick auf unterschiedliche Lagen zu sorgen, ist steuersystematisch nicht überzeugend. Grundsteuern sollen nach dem Äquivalenzprinzip ausschließlich die durch die jeweilige Gemeinde angebotenen Leistungen widerspiegeln. Aus der Lage auf eine höhere steuerliche Leistungsfähigkeit abzustellen, ist kein sachgerechtes Kriterium für die Bemessung einer Objektsteuer.

Auch aus verfassungsrechtlicher Sicht ist die Einbeziehung eines Lagefaktors, Regionalwert oder ähnliche Ausgestaltungen nicht notwendig. Das Flächenmodell ist auch in seiner Reinform als verfassungsfest anzusehen.

DIE FAMILIENUNTERNEHMER sehen mit der Einbeziehung der Bodenrichtwerte – wenn auch als gedämpfter Verhältniswert – einen unnötig streitanfälligen Faktor bei der Bemessung der Grundsteuerzahllast. Hier sei auf das BFH-Urteil vom 11. Mai 2005 (II R 21/02, BStBl. 2005 II S. 686) hingewiesen. Der BFH stellte fest, dass „Bodenrichtwerte...einer gerichtlichen Überprüfung regelmäßig nicht zugänglich sind“. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass die Beurteilung der Bodenrichtwerte durch die neun in Niedersachsen tätigen Gutachterausschüsse, für die Unternehmer oft nicht transparent nachvollzogen werden können. Bodenrichtwerte sind immer das Ergebnis einer typisierenden Schätzung und daher streitanfällig. Insbesondere im Bereich von Gewerbeflächen kann es zu wertverzerrenden Fehleinschätzungen kommen, da Bodenrichtwerte beispielsweise Altlasten oder Bodenversiegelungen nicht abbilden. Auch werden große Flächen oft überbewertet. Zwar schlagen im vorliegenden Modell die Wertverzerrungen aufgrund des vorgesehenen Exponenten in der Berechnungsformel nicht voll durch, dennoch wäre eine Möglichkeit zum Nachweis eines niedrigeren Werts wünschenswert oder auf Antrag die Berücksichtigung eines pauschalen Wertabschlags analog zu § 145 Abs. 3 BewG zur Abgeltung wertmindernder Umstände.

DIE FAMILIENUNTERNEHMER begrüßen jedoch, dass, um Verzerrungen der Wertdarstellung zu vermeiden, ein längerer Betrachtungszeitraum gewählt wird und so vorübergehende Wertverschiebungen nicht automatisch zu einer Steuererhöhung führen.

Zu § 6 - Hebesatz

Das Gebot der Aufkommensneutralität genießt in den Verhandlungen zu allen Modellen bisher hohe Priorität, d. h. der Fiskus soll exakt gleich viel Einnahmen erheben wie vor der Reform.

Dabei sind es weniger die an den Gesprächen beteiligten Bund und Länder, sondern die Kommunen, die am Ende den Hebesatz und damit auch die genaue Belastung bestimmen. Unternehmer wie Privatpersonen dürfen gerade im Lichte der Corona-Pandemie nicht stärker belastet werden als zuvor. Die Grundsteuerzahllast für die Steuerpflichtigen muss daher auch für die kommenden Jahre, wo immer es geht, der Belastung vor der Reform entsprechen.

DIE FAMILIENUNTERNEHMER begrüßen daher ausdrücklich, dass die niedersächsische Regierung vorgesehen hat, dass jede Gemeinde einen aufkommensneutralen Hebesatz ermitteln und etwaige Abweichungen transparent darzustellen hat. Dies sorgt für einen Demokratieimpuls und eine verständliche wie verlässliche Politik. Die Kommunen können zwar weiterhin durch Hebesatzänderungen ihre Einnahmen sichern, aber die Politik muss sich im Falle einer Veränderung des Hebesatzes politisch vor den Wählern rechtfertigen. Sie streicht nicht still und leise immer mehr Geld ein, sondern muss sich erklären, warum und wofür konkret sie den Hebesatz zu ändern beschließen möchte. Deshalb nötigt ein Vorgehen auf dieser Bewertungsgrundlage Politiker zu eigenverantwortlichem Handeln.

Wünschenswert wäre hier lediglich eine Konkretisierung zur Veröffentlichungspflicht des aufkommensneutralen Hebesatzes. DIE FAMILIENUNTERNEHMER regen an, diesen Wert ebenso wie einen ggf. bereits beschlossenen abweichenden Hebesatz in den Grundsteuer-VIEWER zu integrieren (siehe § 4 Abs. 6 NGrStG).

Zu Kapitel 2 – Verfahren

Es ist bedauerlich, dass im Bereich der Verfahrensvorschriften das Niedersächsische Grundsteuergesetz das Potential der Öffnungsklausel nicht ausschöpft. So wäre es aus Sicht von DIE FAMILIENUNTERNEHMER denkbar gewesen, nicht explizit auf die Abgabenordnung zu verweisen, sondern beispielsweise im Bereich der Verspätungszuschläge abweichend vom Bundesmodell den zuständigen Finanzbehörden ein Ermessen zu ermöglichen. Dieses Ermessen wurde im Falle von Steuererklärungen gem. § 152 Abs. 2 AO mit dem Gesetz zur Modernisierung des Besteuerungsverfahrens abgeschafft und der Verspätungszuschlag somit obligatorisch. Es wäre wünschenswert, in diesem Bereich im Rahmen der Grundsteuererhebung mehr Freiheiten einzuräumen.

Die Ausgestaltung der Fristen im Verfahren bedarf dringend einer Überarbeitung. Zwar ist zu begrüßen, dass der vorliegende Gesetzesentwurf bereits eine vom Bundesmodell (Frist von mindestens einem Monat, vgl. § 228 BewG) abweichende verlängerte Fristsetzung normiert wurde. Nach Ansicht von DIE FAMILIENUNTERNEHMER ist die Frist bis zum 31. März des Folgejahres - nach Eintritt einer Veränderung der Verhältnisse bezogen auf das Grundstück - zu kurz.

Insbesondere wenn sich eine solche Veränderung erst in den letzten Wochen eines Jahres zuträgt, ist der Zeitraum deutlich zu knapp bemessen. Dies gilt umso mehr, wenn es sich um umfangreiche Grundstücksbestände handelt.

Aus diesem Grund plädieren DIE FAMILIENUNTERNEHMER für eine Verlängerung der Frist bis zum 30. Juni des jeweiligen Folgejahres.

Ein Vorteil des Grundsteuerverfahrens ist, dass dem Staat aus verschiedenen Behörden bereits zahlreiche Daten vorliegen, beispielsweise aus dem Bauamt, Katasteramt oder dem Finanzamt. Es wäre daher möglich, diese Steuerart dazu zu nutzen, die Digitalisierung des Besteuerungsverfahrens in Deutschland auszuweiten. Es muss das Ziel sein, dass der Steuerpflichtige eine vorausgefüllte Grundsteuererklärung erhält und nicht wie im vorliegenden Entwurf dargelegt eine Erklärung nach amtlich vorgeschriebenen Datensatz übermitteln muss. DIE FAMILIENUNTERNEHMER fordern das Land Niedersachsen daher dazu auf, eine Vorreiterrolle in der Modernisierung des Besteuerungsverfahrens einzunehmen und auf flächendeckende Bürokratieentlastung durch vorausgefüllte Grundsteuererklärungen zu setzen.

Keine Grundsteuer C

DIE FAMILIENUNTERNEHMER bedauern es sehr, dass das Land Niedersachsen die Chance verpasst hat, im Rahmen eines eigenen Grundsteuergesetzes auf die „Grundsteuer C“ zu verzichten. Denn mit der Grundsteuer C wird keine vermehrte Wohnbebauung erreicht, sondern gezielt in das Eigentum vieler Unternehmen eingegriffen, die Land für zukünftige Investitionen bereithalten wollen. Zudem würde eine Grundsteuer C streitanfällige Bewertungen und Rechtsstreitigkeiten zu Begriffsdefinitionen führen.

Die Lenkungswirkung einer Grundsteuer C wurde bereits in den 1960er Jahren völlig verfehlt. Es erschließt sich nicht, warum der Gesetzgeber auf dieses überholte und völlig gescheiterte Instrument zurückgreift. An dieser Stelle sei auf den Wissenschaftlichen Dienst des Deutschen Bundestages verwiesen³, der die Folgen der damaligen Grundsteuer C herausgearbeitet hat. Demnach haben sich insbesondere finanzschwache Steuerpflichtige in der Abwägung zwischen Steuerlast, kostenintensiver Bebauung und Veräußerung für die Veräußerung ihrer unbebauten Flächen entschieden. Ein zusätzliches Wohnangebot wurde somit in der Regel nicht geschaffen. Das Ziel der Grundsteuer C wurde verfehlt, vielmehr wurden sogar Grundstücksspekulanten zu neuen Höchstleistungen getrieben. Folgerichtig wurde die Grundsteuer C bereits nach zwei Jahren wieder abgeschafft.

DIE FAMILIENUNTERNEHMER halten auch das Timing für eine Wiedereinführung der Grundsteuer C für verfehlt. Auch das Land Niedersachsen ist auf die Investitionen ihrer Steuerpflichtigen im Land angewiesen. Es wäre fatal, wenn geplante Investitionsprojekte, für die Bauland bereit gehalten wird deshalb scheitern, weil über die Grundsteuer C nach den Belastungen der Corona-Krise weitere Liquidität abgezogen wird.

³ Sachstandsbericht vom 3. März 2017, WD 4-3000-022/17

Selbstredend verbleibt die Entscheidung zur Erhebung eines Hebesatzes für baureife Grundstücke bei den Kommunen, dennoch wäre es ein wichtiges Signal des Landes Niedersachsen an die Unternehmen im Land, wenn man im NGrStG die Grundsteuer C explizit ausgeschlossen hätte. Stattdessen wird politisches Vertrauen verspielt, wenn man für die Grundsteuer B Aufkommensneutralität anstrebt, über die Grundsteuer C aber eine erhebliche Mehrbelastung schafft.

DIE FAMILIENUNTERNEHMER sind davon überzeugt, dass das Ziel einer Grundsteuer C mit anderen Maßnahmen besser erreicht werden kann. Sie regen an, dass sich das Land Niedersachsen für höhere Steuerfreibeträge in der Grunderwerbsteuer einsetzt, gekoppelt an z. B. eine rasche Bebauung des erworbenen Grundstücks. Auch über eine beschleunigte Abschreibung von Neubauten könnte gut ein steuerrechtlicher Anreiz gesetzt werden. Entsprechende Bundesratsinitiativen würden durch DIE FAMILIENUNTERNEHMER unterstützt werden.

Die angestrebte Lenkungswirkung wird über eine Grundsteuer C dagegen nicht erreicht. Wer Grundstücke rein zu sog. „spekulativen Zwecken“ hält wird angesichts der noch anhaltenden Wertsteigerungen von Grundstücken sich nicht durch eine Grundsteuer C davon abhalten lassen. Daher muss das Land Niedersachsen im Gespräch mit den Kommunen andere Wege für das Setzen eines Bebauungsanreizes finden.