

Zum Gesetzentwurf der Fraktion der Freien Demokraten für ein Hessisches Grundsteuergesetz vom 20. April 2021 (Drucksache 20/5538)

Vorwort

DIE FAMILIENUNTERNEHMER danken für die Teilnahmemöglichkeit an der schriftlichen Anhörung zu oben genannten Gesetzentwurf und die Gelegenheit 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 hessischen Grundsteuermodells auf Vorschlag der FDP-Fraktion sehr. Der zwischenzeitlich vorliegende Gesetzentwurf der hessischen Landesregierung verfolgt zwar den gleichen Grundgedanken wie der hier vorgelegte FDP-Entwurf, unterscheidet sich jedoch in den Details erheblich und entwickelt eine solide Grundlage durch Einbezug eines Lagefaktors falsch weiter. Aus Sicht von DIE FAMILIENUNTERNEHMER ist der Entwurf der FDP-Fraktion für ein hessisches Grundsteuergesetz daher klar dem Regierungsentwurf vorzuziehen.

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 Hessen liegt die Belastung mit Grundsteuer B auf den Einwohner gerechnet schon heute weit über dem bundesweiten Durchschnitt.¹ Dieser Trend muss nach Ansicht von DIE FAMILIENUNTERNEHMER gestoppt werden. Dafür ist der vorlegte Gesetzentwurf der FDP-Fraktion mit dem Ansatz eines reinen Flächenmodells der geeignete Weg.

Das wertunabhängige Flächenmodell enthält im Gegensatz zum wertabhängigen Ansatz des beschlossenen Bundes-Modells 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 erhebliche Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit des Bundesmodells. Das Land Hessen sollte daher gem. Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 7 GG ein eigenes Grundsteuergesetz verabschieden, das als verfassungsfest anzusehen ist. Mit der damit verbunden klaren Absage an das Bundesmodell würde Planungssicherheit für die Unternehmer im Land geschaffen werden. Auch aus diesem Grund begrüßen DIE FAMILIENUNTERNEHMER den Gesetzentwurf der FDP-Fraktion und die damit einhergehende beschleunigte parlamentarische Debatte zu einem hessischen Grundsteuergesetz sehr.

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 regelmäßige Neubewertung gänzlich entfällt.

¹ Ernst & Young GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, September 2020, EY Kommunenstudie 2020: Entwicklung der kommunalen Realsteuern 2005 bis 2019

² Prof. Dr. Gregor Kirchhof LL.M., 2018, Die grundgesetzlichen Grenzen der Grundsteuerreform, Gutachten im Auftrag von Die Familienunternehmer e.V.

Anmerkungen zum Gesetzentwurf

Grundsätzliches

DIE FAMILIENUNTERNEHMER hätten ein bundeseinheitliches einfaches, rechtssicheres und bürokratiearmes Modell begrüßt. Im Rahmen der Länder-Öffnungsklausel ist es zudem bisher 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 einem Flickenteppich unterschiedlicher Modelle konfrontiert.

Insbesondere hätten DIE FAMILIENUNTERNEHMER sich eine Verständigung zwischen den Ländern Bayern, Hamburg, Hessen und Niedersachsen gewünscht, die mit verschiedenen Ausgestaltungen des Flächenmodells aufwarten. Zu begrüßen ist daher, dass der vorliegende Gesetzentwurf der FDP-Fraktion eine hohe Anschlussfähigkeit zum bayerischen Gesetzentwurf aufweist.

Es sei darauf hingewiesen, dass in der Zwischenzeit nach Veröffentlichung des hier maßgeblichen Gesetzentwurfs eine neue Fassung für ein bayerisches Grundsteuergesetz veröffentlicht wurde (Stand 10. Mai 2021). Damit sichergestellt ist, dass Hessen auch weiterhin auf die bayerische Programmierung in der IT-Umsetzung zurückgreifen kann, empfehlen DIE FAMILIENUNTERNEHMER falls notwendig eine Anpassung an diese neue Fassung.

Keine Grundsteuer C

DIE FAMILIENUNTERNEHMER begrüßen ausdrücklich, dass im Entwurf der FDP-Fraktion im Gegensatz zum Entwurf der Landesregierung auf einen Passus zur Grundsteuer C verzichtet wird. Um diesen Verzicht auf die Grundsteuer C und damit die Nutzung der Öffnungsklausel in diesem Punkt nach Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 7 GG deutlich und transparent zu machen, empfehlen DIE FAMILIENUNTERNEHMER im Entwurf aufzunehmen, dass § 25 Abs. 5 GrStG keine Anwendung findet.

Durch das Gesetz zur Änderung des Grundsteuergesetzes zur Mobilisierung von baureifen Grundstücken für die Bebauung vom 30. November 2019 wird besagter § 25 Abs. 5 GrStG ab 1. Januar 2025 in Kraft treten und würde damit die Einführung einer Grundsteuer C ermöglichen.

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 zu streitanfälligen Bewertungen führen. Die Lenkungswirkung einer Grundsteuer C wurde bereits in den 1960er Jahren völlig verfehlt. Es erschließt sich nicht, warum der Gesetzgeber auf Bundesebene 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.

Es ist daher nur folgerichtig, dass die FDP-Fraktion sich voll und ganz auf die rechtssichere Ausgestaltung des Flächenmodells konzentriert hat und sich die Grundsteuer C im vorliegenden Entwurf nicht wiederfindet.

Kein Lagefaktor

DIE FAMILIENUNTERNEHMER begrüßen, dass der Entwurf der FDP-Fraktion ein reines Flächenmodell enthält und von der Einbeziehung eines Lagefaktors (im Gegensatz zum Entwurf der Landesregierung) Abstand nimmt.

Die Einbeziehung eines Lagefaktors widerspricht 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 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.

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.

Aufkommensneutralität

Das Gebot der Aufkommensneutralität genießt in den Diskussionen zur Grundsteuer bisher hohe Priorität. 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.

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

Die Grundsteuerzahllast für die Steuerpflichtigen muss daher auch für die kommenden Jahre, wo immer es geht, der Belastung vor der Reform entsprechen.

DIE FAMILIENUNTERNEHMER regen daher an in den Entwurf aufzunehmen, dass die hessische Regierung transparent für jede Kommune den Hebesatz berechnen soll, mit der Aufkommensneutralität gewährleistet wäre. Die Zahlen sind für alle Steuerpflichtigen zu veröffentlichen. 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.

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. Nebengebäude sollten generell und unabhängig von der Nutzungsart außer Ansatz bleiben.

Die Bagatellgrenze in § 2 Abs. 3 Satz 2 sowie Abs. 4 Satz 1 des Gesetzentwurfs sollte mit Blick auf die Hessische Bauordnung auf 30 m³ Brutto-Rauminhalt ausgedehnt werden. Bis zu dieser Grenze darf – abgesehen von den Ausnahmetatbeständen der Anlage zu § 63 HBO – baugenehmigungsfrei gebaut werden.

Zu § 3 – Äquivalenzzahlen

Zum Abschlag für große Flächen (Absatz 2 Nr. 1) 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. Bei Wohn- wie Betriebsflächen gleichermaßen korrelieren Nutzungsintensität der kommunalen Leistungen und zu besteuerte 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 § 5 – Feststellungsverfahren

DIE FAMILIENUNTERNEHMER begrüßen ausdrücklich, dass der vorliegende Gesetzentwurf eine im Vergleich zum Bundesmodell (Frist von mindestens einem Monat, vgl. § 228 BewG) deutlich verlängerte Fristsetzung vorsieht.

Insbesondere wenn sich eine solche Veränderung erst in den letzten Wochen eines Jahres zu trägt, ist der Zeitraum, der im Bundesgesetz vorgesehen ist, deutlich zu knapp bemessen. Dies gilt umso mehr, wenn es sich um umfangreiche Grundstücksbestände handelt. Insofern ist an einer Fristsetzung bis zum 30. Juni des jeweiligen Folgejahres auch im weiteren Prozess der hessischen Gesetzgebung dringend festzuhalten.

Ein Vorteil des Grundsteuerverfahrens ist, dass dem Staat aus verschiedenen Behörden bereits zahlreiche Daten vorliegen, beispielsweise aus dem Bauamt, Katasteramt oder dem Finanzamt. DIE FAMILIENUNTERNEHMER nehmen daher erfreut zur Kenntnis, dass eine langjährige Forderung des Verbandes zu vorausgefüllten Steuerklärungen im vorliegenden Gesetzentwurf aufgegriffen wird. Das Land Hessen könnte damit eine Vorreiterrolle in der Modernisierung des Besteuerungsverfahrens einnehmen und würde auf flächendeckende Bürokratieentlastung durch vorausgefüllte Grundsteuererklärungen setzen.