

Gemeinsames Positionspapier zur Reform der Grundsteuer in Sachsen

Am 29.09.2020 hat das sächsische Kabinett beschlossen, den Gesetzentwurf der Staatsregierung zur Reform der Grundsteuer in Sachsen in den Landtag einzubringen, zu dem die Vereinigung der Sächsischen Wirtschaft e.V. (VSW), die Sächsischen Industrie- und Handelskammern und die Sächsischen Handwerkskammern im Vorfeld Stellung genommen hatten. Die Hinweise und Anmerkungen der Wirtschaft im Zuge dieser ersten Anhörung haben bedauerlicherweise zu keiner Änderung des Gesetzentwurfes geführt.

Mit diesem gemeinsamen Positionspapier werden die wesentlichen Kritikpunkte und Forderungen der sächsischen Wirtschaft am vorgelegten Grundsteuergesetzentwurf mit Blick auf das kommende parlamentarische Verfahren deshalb nochmals zusammengefasst.

Sächsische Wirtschaft nicht einseitig benachteiligen

Das Ziel des sächsischen Grundsteuergesetzes soll es sein, „...bei der Bewertung des Grundvermögens eine ausgeglichene Verteilungswirkung der Neubewertung zu erreichen, ohne dabei bestimmte Grundstücksarten unausgewogen zu bevorzugen oder zu benachteiligen, den regionalen Besonderheiten in Sachsen hinreichend Rechnung zu tragen und die Erklärungspflichten für den Bürger möglichst zu vereinfachen.“

Das mit dem Gesetzentwurf verfolgte Ziel der Förderung von Wohngrundstücken („Wohnen darf nicht teurer werden“) bei gleichzeitiger Aufkommensneutralität der Grundsteuer wird jedoch nur durch eine einseitige, stärkere Belastung der Wirtschaft erreicht. Dies ist nicht akzeptabel, zumal sich damit auch die Wettbewerbssituation der sächsischen Unternehmen verschlechtert. In der Abwägung der Belastungswirkungen des Gesetzentwurfs müssen deshalb auch die Belange der Wirtschaft zwingend berücksichtigt werden.

Die sächsische Wirtschaft erwartet bei der Grundsteuerreform weder eine Bevorzugung, noch eine Benachteiligung. Strategische Fehlentscheidungen mit nachhaltigen Auswirkungen auf die Standortattraktivität schaden indes allen und müssen insbesondere vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie vermieden werden.

Länderöffnungsklausel richtig nutzen

Im Rahmen der Inanspruchnahme der Länderöffnungsklausel beabsichtigt Sachsen abweichend von der im „Bundesmodell“ festgelegten einheitlichen Grundsteuermesszahl von 0,34 Promille unterschiedliche Grundsteuermesszahlen für Wohngrundstücke (0,36 Promille) und für Geschäftsgrundstücke (0,72 Promille) festzulegen.

Die Länderöffnungsklausel ist ein wichtiges Element des Ende 2019 verabschiedeten Bundesgesetzes zur Neuregelung der Grundsteuer. Sie gestattet den Bundesländern im Rahmen ihrer Gesetzgebung vom wertabhängigen Bundesmodell abzuweichen. Die Länderöffnungsklausel war Voraussetzung für eine Einigung von Bund und Ländern. Sie war konzipiert als Kompromisslösung zur Ermöglichung der Umsetzung unterschiedlicher Modellpräferenzen in den Ländern und steht damit für föderale Vielfalt. Damit „vermittelt“ die Länderöffnungsklausel im übertragenen Sinne auch zwischen den unterschiedlichen, nun realisierbaren wertabhängigen und wertunabhängigen Grundsteuermodellen.

Bereits vor diesem Hintergrund irritiert die Art und Weise der Nutzung der Länderöffnungsklausel im sächsischen Gesetzentwurf, da sie nicht zur Umsetzung eines gegenüber dem wertabhängigen Bundesmodell alternativen, wertunabhängigen Modells dient, sondern zur Verschärfung des bereits gesetzten wertabhängigen Modells mit Blick auf die Wirtschaft.

Die sächsische Staatsregierung erklärt zwar, dass das angedachte Grundsteuerreformkonzept auch für die Wirtschaft die beste Lösung sei. Die insoweit herangezogenen Berechnungen sind für uns indes nicht nachvollziehbar. Hierzu sollte angesichts der grundsätzlichen Bedeutung eine externe Expertise eingeholt werden. Zudem muss unseres Erachtens auch die Modellwahlentscheidung einer Prüfung unter Berücksichtigung von wertunabhängigen Alternativen, wie von Bayern, Niedersachsen oder Hessen vorgeschlagen, unterzogen werden.

Bei dem von Bayern präferierten wertunabhängigen Flächenmodell würde als Bemessungsgrundlage lediglich die Fläche des Bodens und des Gebäudes dienen, die je nach Nutzung mit einer bestimmten Wertzahl multipliziert wird. Aufgrund der wenigen und einfachen Berechnungsparameter würde sowohl bei der erstmaligen als auch bei der laufenden Bewertung der Grundstücke nur ein geringer Erfüllungsaufwand für Steuerpflichtige und Finanzverwaltung entstehen. Ein derart einfaches und wenig bürokratisches Modell könnte durchaus auch für Sachsen attraktiv sein.

Sowohl beim bayerischen Flächenmodell, beim niedersächsischen Flächen-Lage-Modell als auch beim hessischen Flächen-Faktor-Verfahren würde die verfassungsrechtliche Vorgabe, den steuerlichen Belastungsgrund der Grundsteuer ausdrücklich zu benennen und hieraus die Steuerlast abzuleiten, beachtet werden. Der Äquivalenzgedanke als Belastungsgrund – also die Kompensation der Nutzung der kommunalen Infrastruktur durch die Erhebung der Grundsteuer – würde durch die Einführung eines wertunabhängigen Grundsteuermodells klarer und nachvollziehbarer umgesetzt werden.

Petition: Angesichts der grundsätzlichen Bedeutung der Modellwahlentscheidung für die Grundsteuerreform, erwartet die sächsische Wirtschaft vor Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens eine nachvollziehbare Stellungnahme mit Berechnungen zur Modellwahlentscheidung unter Berücksichtigung der von der sächsischen Wirtschaft empfohlenen, bürokratiearmen, wertunabhängigen Grundsteuermodelle.

Bürokratie und Rechtsunsicherheit vermeiden

Aufgrund der zahlreichen, bereits bestehenden bürokratischen Regelungen ist eine einfache, klare und bürokratiearme Neuregelung der Grundsteuer unverzichtbar. Die Berechnungsgrundlage muss einfach und nicht streitanfällig sein. Die Ermittlung der relevanten Daten darf nicht die ohnehin knappen personellen Fachkräftressourcen in den Unternehmen zusätzlich binden.

Diese Ziele können mit dem geplanten sächsischen Grundsteuerkonzept nicht erreicht werden, da die Ermittlung der künftigen Grundsteuer auf der Basis eines wertabhängig bewerteten Grundvermögens erfolgen soll.

Das hierbei für betrieblich genutzte Grundstücke anzuwendende sogenannte vereinfachte Sachwertverfahren ist von einer Vielzahl von Faktoren wie beispielsweise dem Bodenrichtwert, der Grundstücksfläche, der Immobilienart, dem Bau- und Ausstattungsstandard sowie dem Alter des Gebäudes abhängig und verlangt von den Unternehmen Daten, über welche diese teilweise nicht verfügen. Diese müssen erst umfänglich ermittelt werden wie bspw. die Nutzungsart und die Bauart eines Gebäudes. Letzteres ist insbesondere bei Gebäuden schwierig, die in mehreren Etappen bzw. Bauabschnitten entstanden sind oder für die aufgrund des Zeitablaufs keine Bauunterlagen mehr existieren.

Damit ist die Bewertung von betrieblich genutzten Grundstücken nicht nur aufwendig und kostenintensiv, sondern auch streitanfällig, womit eine erhebliche Rechtsunsicherheit für die sächsische Wirtschaft entsteht.

Da diese aufwendige Bewertung überdies alle sieben Jahre zu wiederholen ist, kann mit dem sächsischen Grundsteuermodell auf Basis des Bundesgesetzes das Ziel einer bürokratiearmen Grundsteuerreform nicht erreicht werden.

Zudem bestehen bereits heute wieder rechtliche Zweifel an der Verfassungskonformität des Bundesmodells (siehe z. B. Gutachten von Prof. Dr. Gregor Kirchhof, „Die Reform der Grundsteuer und das Maß des Grundgesetzes“¹, 2019 sowie „Der Belastungsgrund von Steuern – zum verfassungsrechtlichen Auftrag, die Grundsteuer zu reformieren“², 2020).

Ferner sollten die Chancen der Digitalisierung genutzt werden. Viele Daten für die Berechnung der Grundsteuer liegen bereits jetzt bei den Liegenschafts-, Grundbuch- und Bauämtern vor. Auf diese Daten sollte in erster Linie zurückgegriffen werden. So könnte das Finanzamt den Unternehmen in elektronischer Form eine vorausgefüllte Steuererklärung senden, die die Steuerpflichtigen mit einem überschaubaren Aufwand bestätigen bzw. korrigiert zurücksenden würden.

Petition: Vor Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens möge der sächsischen Wirtschaft bitte mitgeteilt werden, welche Daten zukünftig bei den Unternehmen direkt erhoben werden sollen und welche Daten zur Vereinfachung aus vorhandenen Registern genutzt werden sollen bzw. können.

Aufkommensneutralität und Hebesatzniveau

Es braucht eine stabile und keine volatile Berechnungsgrundlage für die Kommunen, um ihre kommunalen Ausgaben (insbesondere anfallende Infrastrukturkosten) zu decken. Die kommunalen Ausgaben fallen bekanntlich unabhängig vom Wert der Grundstücke und den darauf errichteten Gebäuden an.

Die effektive Grundsteuerbelastung wird wesentlich von der Festsetzung der örtlichen Hebesätze in den Kommunen abhängen. Die diesbezügliche Herangehensweise in den Städten und Gemeinden ist aktuell nicht vorhersehbar und unterliegt dem Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung. Der Finanzbedarf der Kommunen ist konkret durch die Auswirkungen der Corona-Pandemie aktuell bis mittelfristig sehr hoch. Dies wird dazu führen, dass Zurückhaltung bei einer eigentlich angezeigten Senkung der Hebesätze zur Erreichung der Aufkommensneutralität geübt wird.

Die postulierte Aufkommensneutralität im Gesetzentwurf ist mithin vom Verhalten der Kommunen abhängig. Bereits heute sind überdurchschnittlich hohe Hebesätze in Sachsen ein wesentlicher Standortnachteil im bundesweiten Vergleich. Es ist zu befürchten, dass diese Entwicklung mit dem Gesetzentwurf noch weiter forciert wird. Hebesatzsenkungen jedenfalls stellen – zumal angesichts der Ausfälle und Unsicherheiten durch die Corona-Pandemie – keine realistische Erwartungshaltung dar.

Auch aus diesem Grund müssen bereits in der landesgesetzlichen Grundlage der Grundsteuer Fehlanreize und damit eine Mehrbelastung – insbesondere der sächsischen Unternehmen – vermieden werden.

Die kommunale Hebesatzautonomie begegnet in Sachsen zudem einem erheblichen Druck des Landes, das die Kommunen zur Ausschöpfung ihres Steuerpotentials drängt. Dies erfolgt primär über den kommunalen Finanzausgleich und hier wiederum meist über dynamische Nivellierungshebesätze.

¹ https://www.zia-deutschland.de/fileadmin/Redaktion/Meta_Service/PDF/G._Kirchhof__Gutachten_ZIA__10.1.2019.pdf

² <https://zia-cloud.de/data/public/605dae>

Kommunen mit niedrigeren, wirtschaftsfreundlichen Hebesätzen werden zum Beispiel „bestraft“, indem sie weniger Zuweisungen erhalten, weil ihnen fiktive Einnahmen bis zur Höhe dessen, was sie bei Anwendung des Nivellierungshebesatzes erzielen würden, zugerechnet werden.

Aufgrund der derzeitigen Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs ist eine ganzheitliche Betrachtung von Grund- und Gewerbesteuer in diesem Kontext notwendig. So zeigt etwa der Freistaat Bayern, dass der kommunale Finanzausgleich auch ohne automatische Anpassung mit einem niedrigen Hebesatz organisiert werden kann. Eine deutliche Reduktion des Nivellierungshebesatzes unterhalb des Bundesdurchschnitts für eine wettbewerbsfähigere Abgabenlast innerhalb Deutschlands wäre im Sinne des Investitionsklimas daher dringend notwendig, wenn Sachsen attraktiv für Gewerbeansiedlungen bzw. -erweiterungen sein möchte. Der dadurch initiierte Steuerwettbewerb wäre insbesondere vor dem Hintergrund der kommunalen Selbstverwaltung begrüßenswert.

Der vorliegende Gesetzentwurf führt zu zusätzlichen Belastungen für die Unternehmen und verhindert den für Investitionen und weiteres Größenwachstum notwendigen Kapitalstockaufbau. Sachsen erlebt bereits seit mehreren Jahren eine zunehmende Investitionsschwäche. Der nach wie vor notwendige wirtschaftliche Aufholprozess stagniert. Ein wesentlicher Grund für das schwache Investitionsklima ist die hohe Steuerbelastung: Deutschland ist im globalen Maßstab ein Hochsteuerland und in Sachsen werden sowohl bei Grund- als auch Gewerbesteuer hohe Hebesätze angewendet. Der Standort verliert aufgrund dieser hohen Steuer- und Abgabenbelastung sowie auch der Bürokratiekosten an Wettbewerbsfähigkeit. Die aktuell auch krisenbedingte Zurückhaltung bei den Investitionen darf durch staatliche Maßnahmen nicht noch verstärkt werden.

Insoweit gefährdet jede weitere drohende Erhöhung der Realsteuerbelastung für die Unternehmen die wirtschaftliche Basis des Freistaates, die in den vergangenen dreißig Jahren aufgebaut wurde. Diese Basis ist auch in Zukunft Voraussetzung für Beschäftigung sowie für Steuereinnahmen. Und damit auch für die Finanzierung und Sicherung von bezahlbarem Wohnraum.

Petition: Die sächsische Wirtschaft erwartet vor Abschluss des laufenden Gesetzgebungsverfahrens eine Positionierung zum gegenwärtigen Hebesatzniveau der Realsteuern in Sachsen sowie den im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs gesetzten Anreizen. Ferner erwartet die sächsische Wirtschaft, dass zukünftige gesetzliche Regelungen in diesem Kontext nicht ausschließlich an der Haushaltspolitik des Freistaats, sondern auch an ihren wirtschaftspolitischen Folgen für den Standort Sachsen angesichts eines zunehmenden, föderalen Wettbewerbs ausgerichtet werden.

Dresden, Chemnitz, Leipzig, im Oktober 2020

Dr. Jörg Dittrich

Präsident Handwerkskammer
Dresden für die
Arbeitsgemeinschaft der
sächsischen Handwerkskammern

Dr. h.c. Dieter Pfortner

Präsident Industrie- und
Handelskammer Chemnitz für
die Landesarbeitsgemeinschaft
der sächsischen Industrie- und
Handelskammern

Dr. Jörg Brückner

Präsident Vereinigung der
Sächsischen Wirtschaft e. V.