



---

18. Wahlperiode

## Ausschuss für Staatshaushalt und Finanzfragen

111. Sitzung

Freitag, 1. Oktober 2021, 09:30 bis 15:26 Uhr

### Anhörung

**„Gesetzentwurf der Staatsregierung für ein Bayerisches  
Grundsteuergesetz (BayGrStG) (Drs. 18/15755)“**

**Inhalt**

Sachverständige .....	3
Fragenkatalog .....	4
Anlagen .....	8
Anhörung „Gesetzentwurf der Staatsregierung für ein Bayerisches Grundsteuergesetz (BayGrStG) (Drs. 18/15755)“ .....	9

## Sachverständige

**Sven Behrends**

Vorstand des ZIA Zentraler Immobilien Ausschuss e.V.

**Bertram Brossardt**

Hauptgeschäftsführer der vbw Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e.V.

**Bernd Buckenhofer**

Geschäftsführendes Vorstandsmitglied des Bayerischen Städtetags

**Prof. Dr. Klaus-Dieter Drüen**

Ludwig-Maximilians-Universität München

**Klaus Grieshaber**

Vizepräsident des Bund der Steuerzahler in Bayern e.V.

**Günter Helmhagen**

Vizepräsident und Schatzmeister der Steuerberaterkammer München

**Prof. Dr. Johanna Hey**

Direktorin des Instituts für Steuerrecht an der Universität zu Köln

**Dr. Ulrike Kirchhoff**

Vorstand Haus & Grund Bayern

**Johann Kronauer** (in Vertretung für Herrn Bernd Buckenhofer)

Referent für Finanzen

**Hans-Peter Mayer**

Direktor des Bayerischen Gemeindetags

**Dr. Florian Neumeier**

Leiter der Forschungsgruppe Steuer- und Finanzpolitik am Ifo-Institut

**Prof. Clemens Richarz**

1. Vizepräsident der Bayerischen Architektenkammer

**Harald Riedel**

Stadtkämmerer der Stadt Nürnberg, Referat für Finanzen, Personal und IT

**Dr. Benedikt Rüchhardt** (in Vertretung für Herrn Bertram Brossardt)

**Prof. Dr. Thorsten Ingo Schmidt**

Universität Potsdam

## Fragenkatalog

### 1. Allgemeines zur Grundsteuer und ihrer Reform

- a) Eine mögliche Grundlage für die Erhebung einer Grundsteuer ist das Äquivalenzprinzip, also eine Art Gegenleistung für Leistungen einer Gemeinde im Zusammenhang mit der Nutzung des Grundstücks.
  - aa Inwiefern trifft dies auf die Grundsteuer zu, wenn klar ist, dass ein Teil der Grundsteuereinnahmen über die Kreisumlage gar nicht der Gemeinde zugutekommt?
  - ab Inwiefern trifft dies auf ein Modell zu, dessen Grundlage die Besteuerung der Grundstücksfläche und der Wohnfläche ist, mit dem folglich unbebaute und bebaute Grundstücke unterschiedlich besteuert werden?
- b) Weshalb eignet sich gerade die Grundsteuer besonders gut für eine landesgesetzliche Regelung? Welche Grundsteuermodelle verfolgen der Bund und die anderen Länder? Welche Vor- und Nachteile bieten dabei die Einbeziehung des Grundstücks- und Immobilienwerts in die Grundsteuer?
- c) ab Wie schätzen Sie die Auswirkungen von steigenden Grundstücks- und Immobilienwerten auf die Grundsteuerbelastung ein?
- d) Lässt die Einbeziehung von Bodenrichtwerten unabhängig von der Bebauung ein verfassungskonformes Grundsteuermodell erwarten? Welche Bedenken bestehen gegen eine unveränderte Übernahme der Bodenrichtwerte aus den Bodenrichtwertkarten der Gutachterausschüsse? Haben Sie bei Bodenrichtwertmodellen, die eine möglichst intensiv bebaute Fläche bevorzugen, angesichts der Tatsache, dass die Kommune im Rahmen der Bauleitplanung sowohl Zuschnitt als auch Maß der Bebaubarkeit von Grundstücken einerseits wie auch den Hebesatz der Grundsteuer B andererseits festlegen, verfassungsrechtliche Bedenken?
- e) Welche Auswirkungen auf die kommunale Bauleitplanung lassen Grundsteuermodelle erwarten, die intensiv bebaute Grundstücke und eine Nachverdichtung privilegieren?
- f) Wie schätzen Sie die Auswirkungen der verschiedenen Grundsteuermodelle auf gewerblich genutzte Grundstücke und Wohnimmobilien ein?
- g) Inwiefern lässt sich bei wertbezogenen Grundsteuermodellen die Bewertung auch für andere vermögensbezogene Steuern oder eine Vermögensteuer heranziehen?

### 2. Gesetzentwurf der Staatsregierung für ein Bay. Grundsteuergesetz

- a) Wie beurteilen Sie den Entwurf für ein Bayerisches Grundsteuergesetz? Halten Sie den Gesetzentwurf im Übrigen für verfassungskonform?
- b) Welche wesentlichen Änderungen halten Sie für eine Verbesserung des Gesetzentwurfs für dringend erforderlich?

- c) Inwiefern entspricht die Bemessung der Grundsteuer nach der Fläche von Grundstücken und Gebäuden dem Prinzip der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit? Inwiefern kann eine Besteuerung nach der Fläche mit dem allgemeinen Gleichheitssatz in Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar sein, wenn Art, Beschaffenheit, Alter und Ausstattung der Gebäude bei der Bemessung der Steuer keine Rolle spielen? Welchen Rang hat demgegenüber das Äquivalenzprinzip?
- d) Welche Auswirkungen des Gesetzentwurfs auf die künftige Höhe der Grundsteuer – im Vergleich zur aktuellen Grundsteuer – bei Einfamilienhäusern, Zweifamilienhäusern, Mietshäusern, Geschosswohnungsbau und unbebauten baureifen Grundstücken sowie in bestimmten Stadtquartieren bzw. Stadtvierteln sind zu erwarten?
- e) Wie bewerten Sie die Option zur Ausweisung von Hebesatzzonen für die Gemeinden als wertorientiertes Element in einem ansonsten wertunabhängigen Gesetzentwurf? Inwiefern können bei einer sog. Zonierung unterschiedliche Hebesätze innerhalb einer Gemeinde rechtlich sicher erhoben werden, insbesondere wenn möglicherweise ähnlich große Grundstücke auf beiden Seiten einer Zonengrenze liegen? Inwiefern passen eine Zonierung, Ausnahmen für Hallen- oder Hanggrundstücke und die wertunabhängige Besteuerung zusammen?
- f) Sehen sie weitere Erfordernisse für Ermäßigungen bei der Grundsteuer-Messzahl neben den bereits vorgesehenen Ermäßigungen?
- g) Inwieweit ist durch eine Besteuerung nach der Fläche die Ertragshoheit einer Gemeinde eingeschränkt, insbesondere im Vergleich zu einem Modell, das wertabhängig besteuert? Wie bewerten Sie in diesem Zusammenhang die Zonierungsoption als Möglichkeit der örtlichen Ertragsgestaltung?
- h) Inwiefern entspricht die Besteuerung nach der Fläche dem Ziel des Flächensparens bzw. einer effektiven Ausnutzung von Grund und Boden? Ist die Gestaltung der Äquivalenzzahlen auf Boden und Wohn-/Nutzfläche geeignet, um einen Anreiz zum Flächensparen bzw. zur effektiven Ausnutzung von Grundstücken zu entfalten?
- i) Wie ist die Höhe der Äquivalenzzahlen im Zusammenhang mit den bestehenden Hebesätzen der Gemeinden zu bewerten? Wie ist das Verhältnis der Äquivalenzzahlen für Boden und Wohnfläche zueinander zu bewerten? Wie wirkt sich das Verhältnis der Äquivalenzzahlen zueinander auf die Besteuerung von Einfamilienhäusern und von Etagenwohnungen im Vergleich zur aktuellen Gesetzeslage aus?
- j) Ist angesichts der Lage der öffentlichen Haushalte das Ziel der Aufkommensneutralität realistisch? Müssen für eine aufkommensneutrale Belastung die Hebesätze im Durchschnitt nach oben oder nach unten angepasst werden?
- k) Wie wirkt sich der Gesetzentwurf der Staatsregierung auf die Besteuerung von Verkehrsgrundstücken oder Betriebshöfen im Vergleich zum Status Quo aus? Wie wirkt es sich grundsätzlich aus, dass Wertabschläge nicht mehr möglich sind?
- l) Ist die Gefahr, dass die Grundsteuer als Vermögensteuer wirkt, durch den vorliegenden Gesetzentwurf gebannt?

### 3. Vollzug der Grundsteuer

- a) Wie weit erlauben die verschiedenen Grundsteuermodelle einen automatisierten Steuervollzug und welchen personellen Aufwand lassen sie jeweils erwarten? Welchen Aufwand lässt insbesondere eine periodisch wiederkehrende Bewertung von Grundstücken und Immobilien erwarten? Wie bewerten Sie den Aufwand vor dem Hintergrund von möglichen Nutzungsänderungen oder baulichen Veränderungen.
- b) Welchen Erklärungsaufwand verursachen die verschiedenen Grundsteuermodelle beim Steuerpflichtigen? Welche Gründe sprechen aus Ihrer Sicht für eine von staatlicher Seite vorausgefüllte Grundsteuererklärung? Was spricht aus Ihrer Sicht für und gegen eine digitale Grundsteuererklärung? Welche Voraussetzungen müssen aus Ihrer Sicht nach derzeitigem Stand noch für die digitale Abgabe geschaffen werden?
- c) Wie bewerten Sie den Verwaltungsaufwand in den Gemeinden im Falle einer Zonierung?
- d) Erfüllt der Gesetzentwurf – wie von der Staatsregierung angenommen – die Kriterien der Bürokratieentlastung, einer einfachen Administrierbarkeit und einer transparenten Darstellung?
- e) Ist die Grundsteuer überhaupt sinnvoll, wenn man den Aufwand für die Erhebung mit dem Steueraufkommen vergleicht?

### 4. Grundsteuer C

- a) Wie beurteilen Sie die Wirksamkeit einer Grundsteuer C zur Mobilisierung von baureifen Grundstücken einerseits und zur Unterbindung von Grundstücksspekulation andererseits? Wäre der Spielraum für Kommunen, die Grundsteuer C zu erhöhen, angesichts des Übermaßverbotes und der Eigentumsgarantie überhaupt geeignet, die Ziele der Grundsteuer C zu erreichen? Wie hoch müsste nach Ihrer Einschätzung die Grundsteuer C in absoluten Beträgen und in Relation zu vergleichbaren der Grundsteuer B unterfallenden Grundstücken ausfallen, um eine Lenkungswirkung hin zu einer frühzeitigeren Bebauung zu erzielen? Sind verfassungsrechtliche Grenzen für die Höhe der Grundsteuer C zu beachten, um kein Missverhältnis zur Grundsteuer A oder B mit Blick auf den absoluten Betrag oder im Hebesatz entstehen zu lassen?
- b) Aus welchen Gründen wurde in den 1960er-Jahren eine vergleichbare Grundsteuer C wieder abgeschafft?
- c) Wie bewerten Sie den Verzicht auf eine Grundsteuer C als Instrument zur Baulandmobilisierung? Spielt das gewählte Grundsteuermodell eine Rolle für die Wirksamkeit der Grundsteuer C und würden sich die Ziele der Grundsteuer C im Rahmen des bayerischen Flächenmodells erreichen lassen?
- d) Inwieweit lassen sich der Verzicht auf die Grundsteuer C und das Hebesatzrecht der Gemeinden miteinander vereinbaren?
- e) Haben Sie Erkenntnisse über die Anzahl der derzeit vorhandenen unbebaut, aber mit Baurecht ausgestatteten Grundstücke in Bayern und die absolute Fläche dieser Grundstücke? Wie hoch ist nach Ihrer Einschätzung der Anteil von spekulativ gehaltenen unbebauten bebaubaren Grundstücken an der Gesamtzahl? Haben Sie Erkenntnisse darüber, wie viele Grundstücke nicht im Eigentum natürlicher Personen sind?

- f) Sind landesgesetzliche Vorgaben mit höherrangigem Recht vereinbar, wonach bei einer Festsetzung der Grundsteuer C bei bebaubaren unbebauten Grundstücken unterschieden wird zwischen Flächen, die angesichts der Flächenknappheit für die Ansiedlung direkter Abkömmlinge des Eigentümers vorbehalten und deshalb bei der Festsetzung privilegiert werden könnten, und anderen der Grundsteuer C unterfallenden Grundstücken? Sind landesgesetzliche Vorgaben mit höherrangigem Recht vereinbar, die für die Festsetzung der Grundsteuer C ein anderes Bewertungsmodell anwenden als bei der Grundsteuer B?
- g) Welche Instrumente neben einer Grundsteuer C haben nach Ihrer Einschätzung Städte und Gemeinden, um im Zuge der Neuausweisung von Bebauungsgebieten ein Freihalten bebaubarer Grundstücke aus Spekulationsgründen zu vermeiden? Welche Vor- und Nachteile haben diese Instrumente? Gibt es aus Ihrer Sicht neben der Grundsteuer C weitere Instrumente, die bei bereits ausgewiesenen Bebauungsgebieten die Bebauung unbebauter Flächen beschleunigen?
- h) Nehmen unbebaute Flächen bei im Zusammenhang bebauten Gebieten auch eine ökologisch sinnvolle Funktion für die Umgebung ein (naturnahe Fläche)? Welche Grenzen einer baulichen Nachverdichtung ziehen Sie aus sozialen Aspekten vor dem Hintergrund einer lebensfreundlichen Umgebung?
- i) Welchen Anreiz setzt die niedrigere Äquivalenzzahl für Grundstücke im Vergleich zur Äquivalenzzahl von Wohnraum in Hinsicht auf die Bebauung baureifer Grundstücke?

**Anlagen**

Anlage 1 Stellungnahme Bernd Buckenhofer .....	92
Anlage 2 Stellungnahme Hans-Peter Mayer .....	98
Anlage 3 Stellungnahme Harald Riedel .....	126
Anlage 4 Stellungnahme Harald Riedel .....	143
Anlage 5 Stellungnahme Prof. Dr. Johanna Hey .....	145
Anlage 6 Stellungnahme Prof. Dr. Thorsten Schmidt .....	158
Anlage 7 Stellungnahme Prof. Dr. Klaus-Dieter Drüen .....	168
Anlage 8 Stellungnahme Dr. Florian Neumeier .....	180
Anlage 9 Stellungnahme Sven Behrends .....	207
Anlage 10 Stellungnahme Bertram Brossardt .....	234
Anlage 11 Stellungnahme Bertram Brossardt .....	236
Anlage 12 Stellungnahme Klaus Grieshaber .....	242
Anlage 13 Stellungnahme Dr. Ulrike Kirchhoff .....	246

(Beginn: 9:30 Uhr)

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** Meine Damen und Herren! Liebe Kolleginnen und Kollegen! Sehr geehrte Sachverständige! Ich darf Sie alle ganz herzlich zur 111. Sitzung des Ausschusses für Staatshaushalt und Finanzfragen zur Anhörung zum Gesetzentwurf der Staatsregierung für ein Bayerisches Grundsteuergesetz (BayGrSTG) (Drs. 18/15755) begrüßen.

Zunächst möchte ich einige allgemeine Hinweise geben. Die Maskenpflicht am Platz ist aufgehoben. Das heißt, man darf ohne Maske sitzen und aufgrund der Trennscheiben auch nebeneinander. Wenn man sich allerdings vom Platz bewegt, dann gilt wieder die Maskenpflicht. Die medizinische Maske ist dafür ausreichend.

Es sind heute die Kolleginnen und Kollegen des Ausschusses für Staatshaushalt und Finanzfragen anwesend. Die Kollegin Schmidt wird durch den Kollegen Wolfgang Hauber vertreten.

Es wird ein Wortprotokoll erstellt und auch veröffentlicht. Mit Einverständnis der Sachverständigen werden auch die vorliegenden schriftlichen Stellungnahmen als Anlage dem Protokoll beigelegt. Ich bitte um die jeweilige Zustimmung, dass wir das zum Protokoll hinzunehmen dürfen. Die Protokolle werden in der Regel auf der Homepage des Bayerischen Landtags veröffentlicht.

Ich begrüße ganz herzlich unsere Sachverständigen. Da haben wir die Sachverständigen von der kommunalen Seite und die Rechts- und Wirtschaftswissenschaftler sowie die Sachverständigen und Organisationen, die von den Fraktionen vorgeschlagen wurden. Hier möchte ich darauf hinweisen, dass Herr Bertram Brosardt vom vbw später von Herrn Benedikt Rüchardt vertreten wird, weil er zu einem anderen wichtigen Termin muss. Das Gleiche gilt für Herrn Buckenhofer vom Städtetag. Für ihn wird dann ab Mittag der Finanzreferent die Position des Städtetages vertreten.

Ich freue mich, dass Sie alle sich die Zeit genommen und die Stellungnahmen geliefert haben. Es ist sehr wichtig vor allem für die jeweiligen Sprecher der Fraktionen, weil sie in ihren Fragen auf das eingehen werden, was von Ihnen einerseits mündlich geäußert und andererseits schriftlich hinterlegt ist.

Meine Damen und Herren, wir führen eine Sachverständigenanhörung durch, die für uns sehr, sehr wichtig ist. Sie wissen alle, die Steuerkompetenz liegt beim Bund, auch bei einer Steuer wie dieser, die durch die Bayerische Finanzverwaltung bearbeitet und durch die Gemeinden erhoben wird und bei den Gemeinden verbleibt. Deshalb ist es wichtig, dass wir uns erstmalig ein Recht erkämpft haben – das sage ich jetzt auch für meine Fraktion –, also die Regierungskoalition aus CSU und den FREIE WÄHLERN hier vom Bundesrecht abzuweichen. Das war meines Erachtens ein wichtiger Schritt. Somit können wir erstmalig ein wichtiges Gesetz, das die Steuern betrifft, hier im Bayerischen Landtag beraten. Darüber dürfen wir alle sehr dankbar sein, dass wir hier Kompetenzen haben, die uns in der Vergangenheit nicht zugestanden wurden. Wir sind jedoch sachnäher und können daher die Dinge besser beurteilen.

Die Einnahmen aus der Grundsteuer fließen den Kommunen zu. Man sieht, dass das zwar nicht die Haupteinnahmequelle ist, sie ist aber eine stabile Einnahmequelle, und deshalb ist das Thema für uns so wichtig. Bayern hat von dieser Gesetzgebungskompetenz umfassend Gebrauch gemacht. Wir sind nach meiner Einschätzung am stärksten vom Bundesmodell abgewichen. Daher ist eine Anhörung

sehr wichtig, um die verschiedenen Positionen abzuwägen, bevor wir die Beschlüsse hier im Landtag fassen.

Zum Procedere: An dieser Anhörung sind 13 Sachverständige beteiligt. Obgleich das relativ viele sind und ich dankbar dafür bin, dass wir so viele kompetente Sachverständige haben, die uns viel über das Thema erzählen können, müssen wir uns zeitlich relativ kurzhalten. Wir haben im Ausschussbüro besprochen, dass jeder Sachverständige vier Minuten Redezeit bekommt, wobei Herr Rossmeisl, der Abteilungsleiter vom Finanzministerium, in einem kurzen Eingangsstatement die Grundzüge schildert. Anschließend werden die Sachverständigen gebeten, in einem vierminütigen Statement die Grundzüge, die ihre Stellungnahme prägen, darzustellen.

Anschließend werden wir zu den Fragen der Abgeordneten übergehen. Wir haben vier Fragekomplexe, die sind Ihnen bekannt, die brauche ich Ihnen nicht näher zu nennen. Wir werden den jeweiligen Komplex aufrufen, zu dem dann die Fragen gestellt werden können. Jeder Abgeordnete kann auch nachfragen. Zu Beginn sollte jeweils der Adressat des Fragenden benannt werden. Es kann auch dann noch nachgehakt werden. Dann hat der Sachverständige, an den die Frage gerichtet wurde, Gelegenheit zu Beantwortung, damit nicht alle 13 Sachverständigen zur jeweiligen Frage Stellung nehmen müssen, was relativ zeitintensiv wäre.

Wenn ein Fragenkomplex abgeschlossen ist, werden wir keine Fragen mehr zu dem Komplex stellen. Dann konzentrieren wir uns auf den nächsten Komplex, und werden keine Rückgriffe mehr auf abgeschlossene Fragenbereiche zulassen, weil wir ansonsten zeitlich ins Schleudern kommen. So haben wir ein geordnetes Verfahren.

Meine Damen und Herren, Anhörung bedeutet, dass die Abgeordneten in erster Linie fragen und zuhören. Natürlich wird man aus den jeweiligen Wortmeldungen erkennen, wo die Positionen der einzelnen Fraktionen sind, aber Ziel ist vor allem Einschätzungen zu bekommen, die später für die Diskussion im Haushaltsausschuss wichtig sind, wenn wir uns im Detail mit dem Gesetz beschäftigen.

Ich darf an der Stelle den Präsidenten des Bayerischen Eigenheimverbandes, Herrn Wolfgang Kuhn, der auf der Besuchertribüne sitzt, begrüßen. Er hat selbstverständlich ein hohes Interesse an dieser Sitzung. Er ist jedoch nicht als Sachverständiger benannt, aber als Zuhörer mit dabei.

Es können auch Fragen an Herrn Rossmeisl und Herrn Brunnert gerichtet werden, wenn es um den Gesetzestext geht. Er ist derjenige, der das federführend im Ministerium bearbeitet hat.

Zum Thema Protokoll. Das Protokoll wird von den Rednern nicht autorisiert. Das als Hinweis vorab. Es wird nicht gegengelesen. Es ist auch auf dem Protokoll vermerkt, dass die Beiträge nicht vom Redner autorisiert sind.

Wir werden je nach Zeitfortschritt eine kurze Pause einlegen. Es stehen Getränke zur Verfügung, und es gibt etwas zu essen. Ein Mittagessen ist eingeplant, da wir vermuten, dass die Beratungen so lange dauern, dass dies notwendig ist.

Wir beginnen nun mit der Anhörung. Ich freue mich auf einen interessanten und spannenden Tag. Ich habe mich selber sehr intensiv mit der Grundsteuer beschäftigt, weil ich es sehr spannend finde – die Vorgeschichte betrachtend und auch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts dazu, das jeder erwartet hatte und sich fragte, wann es denn kommt. Auch die lange Phase danach, in der man diskutiert, wie man am besten damit umgeht. Daher bin ich an den Stellungnahmen sehr interes-

siert und freue mich, dass wir als Erstes die Vertreter der Kommunen anhören. Ich bitte Herrn Buckenhofer mit seiner Stellungnahme zu beginnen. Ich werde gegebenenfalls einen Hinweis geben, wenn die vier Minuten um sind.

**SV Bernd Buckenhofer:** Herr Zellmeier, Sie hatten vorhin angekündigt, dass der Kollege vom Finanzministerium uns zunächst eine Einführung gibt. Nicht, dass ich zu früh beginne.

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** Sie haben mich ertappt. Richtig, Herr Rossmeisl soll beginnen. Vielen Dank für den Hinweis. Herr Rossmeisl, Sie sind natürlich der erste Redner.

**MDirig Norbert Rossmeisl (Finanzen und Heimat):** Sehr geehrter Herr Vorsitzender! Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete! Sehr geehrte Gäste! Ich danke zunächst für die Möglichkeit, kurz ein paar einführende Worte sagen zu können. Die Bayerische Staatsregierung hat dem Hohen Haus hier einen Gesetzentwurf für ein neues, für ein bayerisches Grundsteuergesetz zur Beratung vorgelegt.

Diese Vorlage – der Herr Vorsitzende hat es angemerkt – war und ist möglich, weil auf maßgebliches Betreiben Bayerns hin eine Länderöffnungsklausel im Grundgesetz verankert wurde, die es den Landesparlamenten eben erlaubt, abweichende Regelungen vom Bundesgesetz zu treffen. Ein dicker Punkt. Eine Stärkung des Föderalismus, eine Stärkung der Kompetenz der Landesparlamente.

Entsprechend will natürlich die Staatsregierung von dieser Öffnung Gebrauch machen, insbesondere auch, weil die Grundsteuer als Objektsteuer in ganz besonderer Weise regional verhaftet ist. Klar, die Verwaltung der Steuer obliegt dem Land und den Gemeinden. Das Aufkommen der Steuer steht allein den Gemeinden zu.

Es handelt sich, ich glaube, das müssen wir uns immer wieder bewusst machen, um konjunkturunabhängige Einnahmen für die Gemeinden. Ihr Volumen belief sich im Jahr 2020 auf rund 1,9 Milliarden Euro. Für die Kommunen ist die Grundsteuer damit neben der Gewerbesteuer die wichtigste Einnahmequelle, und wegen dieser Konjunkturunabhängigkeit hat sie, wie ich meine, eine ganz zentrale hohe Bedeutung für die Finanzierung der kommunalen Familie.

Es ist kein Geheimnis, warum die bisherige wertbasierte Grundsteuer in den vergangenen Jahrzehnten in die Verfassungswidrigkeit gewachsen ist. Die entsprechende Feststellung des Verfassungsgerichts im Jahr 2018 war jedenfalls für niemanden vom Fach, ich glaube das so behaupten zu können, eine echte Überraschung. Die nach dem bisherigen Recht ermittelten Einheitswerte entsprechen ich sage jetzt einfach mal schon ganz, ganz lange nicht mehr den tatsächlichen Wertverhältnissen. Eine Neubewertung hat nicht stattgefunden.

Die Gründe dafür liegen, wie ich meine, auch auf der Hand, weil eben diese Neubewertung mit einem ganz gewaltigen bürokratischen Aufwand verbunden ist und verbunden gewesen wäre.

Gerade mit Blick auf diese Erfahrungen hat sich die bayerische Staatsregierung für ein transparentes, wertunabhängiges, für Bürgerinnen und Bürger und für die Verwaltung unbürokratisches Modell entschieden. Das Modell basiert auf dem Äquivalenzprinzip. Belastungsgrund ist die Vorhaltung der gemeindlichen Infrastruktur. Nur noch Flächen und die Nutzung des Grundstücks sollen maßgebend sein.

Die Flächen werden mit wertunabhängigen Äquivalenzzahlen angesetzt. Gezielte Ermäßigungstatbestände sind insbesondere für Wohnflächen für den sozialen Wohnungsbau und für Denkmäler vorgesehen. Auf der Tarifebene, also auf dem letzten Schritt vor der Steuerfestsetzung ist eine Zonierungsoption enthalten, mit

der die Kommunen im Zuge ihrer verfassungsrechtlich garantierten Hebesatzautonomie städtebaulichen Besonderheiten Rechnung tragen können. Eine Option für die Grundsteuer C ist nach koalitionsinterner Abstimmung im Entwurf nicht enthalten.

Insgesamt ist aus Sicht der Staatsregierungen das Flächenmodell leicht nachvollziehbar, weit weniger kompliziert und streitanfällig als bei Anknüpfung an wertabhängige Größen. Hinzu kommt, dass bei wertabhängigen Modellen grundsätzlich gebotene Anpassungen – siehe Vergangenheit – erfolgen müssten. Die sind nach dem bayerischen Gesetzentwurf nicht notwendig.

Wir sind überzeugt, einen fundierten Entwurf vorgelegt zu haben, der die künftige Grundsteuer im Freistaat Bayern auf eine tragfähige Grundlage legt. Ich freue mich jetzt auf einen regen Austausch, auf interessante Stunden. – Herzlichen Dank, Herr Vorsitzender. Bitte um Nachsicht, wenn ich vielleicht eine Minute überzogen habe.

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** Eine Minute haben Sie überzogen, aber die eine Minute habe ich gewährt. Vielen Dank, Herr Rossmeis. Wir gehen jetzt über zu den Sachverständigen. Herr Buckenhofer, bitte schön.

**SV Bernd Buckenhofer:** Sehr geehrter Herr Zellmeier! Sehr geehrte Frau Köhler! Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete! Meine Damen und Herren! Es ist schon gesagt worden: Die Grundsteuer ist für die Städte und Gemeinden neben der Gewerbesteuer, hinter der Gewerbesteuer, eine wichtige Steuer mit dem eigenen Hebesatzrecht.

Im Jahr 2020 konnten die Städte und Gemeinden Grundsteuereinnahmen in Höhe von 1,83 Milliarden Euro verbuchen. Die Eigenschaften sind auch schon genannt worden: Die Grundsteuer ist konjunkturunabhängig. Das ist eigentlich ein ganz wichtiger Gesichtspunkt. Sie ist berechenbar für jeden, sowohl für den steuerpflichtigen Bürger als auch für die Kommunen. Und sie ist insgesamt für uns unverzichtbar.

Die Staatsregierung macht nun von der im Grundgesetz neu verankerten Länderöffnungsklausel Gebrauch – das ist vorgetragen worden – und hat einen Gesetzentwurf für ein Landesgrundsteuergesetz eingebracht, in dem zwei wesentliche Abweichungen vom Bundesrecht vorgesehen sind. Das eine ist schon dargestellt worden. Der Bund hat einen Wertansatz – wie bereits in der Vergangenheit, auch wenn der in der Vergangenheit unzureichend war – auf neue Beine gestellt, während Bayern einen reinen Flächenmaßstab wertunabhängig einführen will. Der Bund sieht auch die Erhebungsmöglichkeit einer sogenannten Grundsteuer C vor, was die Staatsregierung in ihrem Gesetzentwurf nicht aufgenommen hat.

Wobei aus unserer Sicht erfreulicherweise – das hat, glaube ich, nicht wirklich infrage gestanden –, wie der Bund das auch vorsieht, das dreistufige Steuerverfahren beibehalten wird. Das heißt, die Ermittlungen des Grundsteuerausgangsbetrages und die Berechnung des Grundsteuermessbetrags verbleibt bei der Finanzverwaltung und es der eigentliche Steuerbescheid mit eben dem Hebesatz auf dem Grundsteuermessbetrag verbleibt bei den Kommunen.

Das ist für uns ganz wichtig. Deshalb können wir auch akzeptieren, dass die Staatsregierung diesen wertunabhängigen Ansatz macht, weil der natürlich in dem Verfahren der Finanzämter für eine deutlich einfachere Vollziehbarkeit sorgt als der Wertansatz.

Ich will aber auch nicht verschweigen, Sie können das unserer Stellungnahme entnehmen, dass wir als Städtetag dem Grunde nach schon auch Sympathie für einen Wertansatz hatten. Da aber der Vollzug hier im Wesentlichen bei der Finanzverwaltung liegt, können wir, wie gesagt, das Argument, den Wertansatz wegzulassen, akzeptieren.

Ich will auf drei Punkte im Gesetzentwurf eingehen, zwei Punkte, die im Gesetzentwurf bereits stehen und einen Punkt, der leider nicht enthalten ist. Ich beginne mit dem Punkt, der nicht drinsteht., die sogenannte Grundsteuer C. Da kennen Sie unsere Position. Ich brauche das hier, glaube ich, nicht in aller Breite darzustellen.

Aber die Grundsteuer C ist zum einen mal keine neue Steuer. Es wird immer so getan, als ob eine neue Steuer eingeführt würde, die sozusagen eine weitere Belastung bringt. Nein, die Grundsteuer C ist eine Variante der Grundsteuer B. Die Grundstücke unterliegen ja alle der Grundsteuer B. Dementsprechend würde es für einzelne Grundstücke, die im Innenbereich der Städte und Gemeinden liegen und bebaubar sind, aber nicht bebaut worden sind, einen eigenen Hebesatz geben, grundstücksscharf. Das ist die sogenannte Grundsteuer C.

Wir sehen das als Instrument der Baulandmobilisierung an, aber nicht als einziges. Es ist uns schon klar, dass die Grundsteuer C alleine wahrscheinlich nur ein Teil der Baulandmobilisierung ist. Dazu gehören aus unserer Sicht auch noch Dinge, die außerhalb des Grundsteuerrechts zu regeln sind, beispielsweise ein verbessertes Vorkaufsrecht der Gemeinden, verbesserte steuerliche Absatzmöglichkeiten für Landwirte, wenn sie bisher landwirtschaftliche Grundstücke an die Kommunen als Tauschgrundstücke beispielsweise verkaufen. Aber das steht heute nicht zur Diskussion.

Wichtig wäre für uns noch mal der Aspekt, dass die Grundsteuer C ein Element ist, das die Bemühungen auch der Staatsregierung und der Kommunen zum Einsparen des sogenannten Flächenverbrauchs, der Neuversiegelung von Grundflächen, ein wichtiges Unterstützungsinstrument wäre.

Zwei Punkte noch, die im Gesetzentwurf enthalten sind. Das sind die sogenannten Äquivalenzzahlen. Das ist angesprochen worden. Die Äquivalenzzahlen bestimmen ja im Wesentlichen den Grundsteuermessbetrag. Aus unserer Sicht muss darauf geachtet werden, dass diese gesetzlich festgelegten Äquivalenzzahlen ausreichend hoch sind, um bei unveränderten Hebesätzen das bisherige Grundsteueraufkommen wieder zu gewährleisten.

Wir haben versucht, Proberechnungen durchzuführen. Das ist schwierig, da Ihnen die Daten nicht alle vorliegen. Einige Städte haben das versucht zu berechnen und haben die Befürchtung, konkrete Hinweise, dass die bislang vorgesehenen Äquivalenzziffern zu niedrig sind. Was passiert dann, wenn die zu niedrig angesetzt sind? – Es kommen niedrige Grundsteuermessbeträge heraus, und die Kommune ist faktisch gezwungen, höhere Hebesätze zu beschließen, um allein das bisherige Aufkommen zu generieren.

Sie können sich vorstellen, die meisten von Ihnen sind auch Kommunalpolitiker, wie schwierig es ist, in kommunalen Gremien auf das Thema Hebesatzerhöhungen im Zusammenhang mit einer Steuerrechtsänderung einzugehen, obwohl die Kommune durch diesen höheren Hebesatz davon noch gar keinen Mehrwert hat.

Das ist ein Thema, da bitte ich insbesondere auch dann vielleicht vom Finanzministerium noch mal die Grundlagen darzustellen, wieso aus Ihrer Sicht diese Äquivalenzziffern ausreichen; meines Erachtens sind sie zu niedrig.

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** Herr Buckenhofer, Sie haben Ihre Zeit schon überschritten!

**SV Bernd Buckenhofer:** Der letzte Punkt, Sanierungsrecht, ist angesprochen worden. Wir haben uns dagegen ausgesprochen, weil das Sanierungsrecht eigentlich ein bisschen über die Hintertür doch in den Raum stellt, dass die Grundstücke unterschiedlich werthaltig sein könnten. Es wird hier zwar auf städtebauliche Bereiche Bezug genommen, aber wenn ein wertunabhängiger Ansatz getroffen wird, dann halten wir das Sanierungsrecht für schwer umsetzbar.

Es ist auch rechtlich sehr mit großen Unsicherheiten behaftet, weil man sich ja nicht auf einzelne Grundstücke bezieht, sondern auf Stadtteile, Ortsteile oder andere zonierte Gruppen. Es würden sich immer Grenzfälle ergeben, wo auf der einen Straßenseite der höhere Hebesatz gilt, auf der anderen Straßenseite der niedrige. Das halten wir für rechtlich kaum darstellbar, für die Kommunen nicht vollziehbar.

Wir empfehlen den Kommunen jedenfalls, wenn es bei der Zonierung bleibt, das nicht umzusetzen, hoffen aber, dass Einsicht herrscht, diese Zonierung herauszunehmen. – Jetzt habe ich mein Zeitbudget überschritten.

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** Diese Empfehlung müssen wir aber jetzt abschließen, Herr Buckenhofer. Herzlichen Dank.

Ich darf Herrn Mayer vom Gemeindetag aufrufen.

**SV Hans-Peter Mayer:** Herr Buckenhofer hat ganz viel vorgetragen, was mit unserer Position identisch ist, was wir in gleicher Weise sehen. Sie hören es nicht ein zweites Mal. Ein paar ergänzende Anmerkungen aus unserer Sicht.

Erstens. Wir haben uns im Gemeindetag mit Systemfragen nicht befasst, weil wir gesagt haben, für uns trägt der Freistaat Bayern die Verantwortung, dass wir eine vollziehbare verfassungsmäßige Regelung bekommen. Im Umkehrschluss heißt das aber auch: Wenn die Grundsteuer nicht verfassungsgemäß ist, erwarten wir natürlich, dass die 1,9 Milliarden Euro auch vom Freistaat kommen. Das ist ganz klar.

Zweitens. Das Verfahren muss einfach, transparent und nachvollziehbar sein, auch für den Bürger oder für den, den es betrifft. Auch das erwarten wir. Da finden wir uns in vielen Dingen wieder.

Im Zusammenhang mit der Grundsteuerreform wird das Thema "Aufkommensneutralität" häufig genannt. Auch wir bekennen uns grundsätzlich dazu. In allen unseren Diskussionen haben die Gremien sich dazu bekannt. Es kommt aber noch ein dickes Aber.

Keiner von uns kann jedoch vorhersehen, wie die Haushaltssituation im Jahr 2025 für die Haushalte sein wird. Wir werden aufgrund der Finanzsituation durchaus Kommunen haben, die in die Notwendigkeit versetzt werden, auch Hebesätze zu erhöhen. Das ergibt sich aus der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

Das ergibt sich aber auch aus Entscheidungen des Landtages, über die wir nicht alle glücklich sind, wie Sie wissen. Wenn wir das Thema der Straßenausbaubeiträge ansprechen, dann ist das ein Fakt, dass die Deckungssummen, die unsere Gemeinden bekommen, einen Bruchteil des bestehenden Aufwands decken. Auch das könnte ein Grund sein, dass wir in Zukunft auch über andere Hebesätze nachdenken müssen. Das zu diesem Punkt.

Zur Zonierung der Hebesätze. Wir lehnen eine Zonierung der Hebesätze grundsätzlich ab und haben das von Anfang an immer klar zum Ausdruck gebracht. Es passt für uns nicht ins System des Flächenansatzes. Die gesetzliche Regelung ist so unbestimmt, sie ist auch in dieser Form vor Ort nicht vollziehbar. Darum eine eindeutige Ablehnung der Zonierung.

Zweitens. Die von Herrn Rossmeiß vorgestellten Ermäßigungstatbestände auf Ebene der Grundsteuermesszahlen werden von uns mitgetragen. Wir lehnen aber weitere Ermäßigungstatbestände im Bereich der Hebesätze ab. In diesem Zusammenhang: Alle Änderungsanträge, die zwischenzeitlich eingereicht wurden, werden von uns abgelehnt.

Wir haben systemkonform gute Ansätze im Gesetz. Wir haben darüber hinaus in der Abgabenordnung eindeutige Regelungen für Härtefälle, die sich in der Vergangenheit bewährt haben. Wir brauchen keine ergänzenden Regelungen, denn die würden all Ihre Ansätze der Vollzugsfreundlichkeit, der Einfachheit und der Nachvollziehbarkeit konterkarieren. Auch das ist ein Thema.

Zum Vollzug als solches. Wir sehen durchaus Bedenken, trotz allem Bemühen des Finanzministeriums, das so stringent und zeitnah wie möglich alles umzusetzen, was die zeitliche Umsetzung betrifft. Der Städtetag forderte das ein bisschen früher, wir sind etwas später dran, gerade bei den kleineren Einheiten mag es auch später gehen. Wir brauchen rechtzeitig flächendeckend die Messbescheide, um dann auch die Hebesatzdiskussionen in den Gemeinden führen zu können, um die Hebesätze und dann die Grundsteuer festzusetzen, sodass wir sie rechtswirksam zum 1. Januar 2025 erheben können. Wir brauchen diese Daten spätestens im ersten Quartal 2024. Das wird eine sportliche Leistung, das zu schaffen, für alle Seiten.

Letzter Punkt, und ich hoffe ich bin noch in der Zeit, ist die Grundsteuer C. Sie kennen unsere Positionen. Es geht uns um die Option der Grundsteuer C. Diese Möglichkeit muss bestehen.

Wenn Sie nicht nur in die Gesetzentwürfe des Bundes hineinschauen, sondern vor allem in die der anderen Länder, dann stellen Sie fest, dass das flächendeckend vorgesehen ist. Für uns ist kaum noch nachvollziehbar, dass uns diese Option verweigert wird, da die Initiative eigentlich seit langer Zeit von den bayerischen Kommunen ausging, egal ob kreisfrei oder kreisangehörig, und die von den Vorgängerstaatsregierungen auf allen Ebenen auch unterstützt wurde. Es ist nicht verständlich, warum uns jetzt diese Option nicht eröffnet wird.

Es geht um eine Gesamtstrategie, wie es Herr Buckenhofer dargestellt hat. Es geht darum, dass wir die richtigen Methoden auch im Baurecht bekommen. Das ist nicht isoliert zu sehen. Die Grundsteuer C alleine ist nicht die allein glückseligmachende Lösung, aber sie ist ein unverzichtbares Instrument, wenn wir über Nachhaltigkeit oder Innen- vor Außenentwicklung, über all diese Themen, die jede im Landtag vertretene Partei auf den Fahnen hat, sprechen.

Darum halten wir unverändert an der Grundsteuer C fest, und ich denke, alle Parteien berufen sich häufig auf ihre kommunale Verankerung. Schauen Sie mal, was Sie von den Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern in den letzten Monaten – Jahren hätte ich fast gesagt – an Schreiben bekommen haben. Das zieht sich durch alle Größenordnungen, es zieht sich durch alle Regierungsbezirke, es zieht sich durch alle politischen Zuordnungen. – Ich bin am Ende, Herr Zellmeier, vielen Dank. Danke für Ihre Aufmerksamkeit. Wir stehen selbstverständlich für Fragen zur Verfügung.

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** Danke, Herr Mayer. – Wir gehen über zum Kämmerer der Stadt Nürnberg. Herr Riedel, bitte.

**SV Harald Riedel:** Herr Vorsitzender! Liebe Kolleginnen und Kollegen! Ganz herzlichen Dank für die Einladung. Ich schicke voraus, dass ich mich als Mitglied des Finanzausschusses des Bayerischen Städtetags natürlich in den wesentlichen Punkten meinen beiden Vorgängern anschließe, aber noch ein paar ergänzende Anmerkungen auch aus Sicht einer Stadt wie Nürnberg machen will.

Der erste Punkt betrifft die Akzeptanz der Grundsteuer in diesem Flächenmodell bei der Bevölkerung aufgrund der Nichtberücksichtigung des Leistungsfähigkeitsprinzips, beziehungsweise wird ja in der Gesetzesbegründung argumentiert, dass die Fläche ausreichender Maßstab für das Leistungsfähigkeitsprinzip in diesem Entwurf ist.

Das führt in der Praxis aber dazu – das zeigen auch unsere Proberechnungen –, dass es zu einer relativen Minderbelastung von Immobilienbesitzern hochwertiger Immobilien führt, und diese relative Minderbelastung führt dann zu einer relativen Mehrbelastung von Steuerzahlern, die in dichten Wohngebieten wohnen.

Wir können ja auch zugespitzt sagen, dass die Mieterinnen und Mieter in den dichten Wohngebieten die Entlastungen der Villenbesitzer in den hochwertigen Wohngebieten aufgrund der Nichtberücksichtigung des Leistungsprinzips zahlen. Bedenken Sie bitte, dass das möglicherweise ein schwieriges Thema für die zumindest gefühlte Akzeptanz dieses Entwurfs der Grundsteuer hier in Bayern ist.

Dieses Problem, das ist ja von meinen beiden Vorrednern schon ausgeführt worden, wird auch durch die Zonierung nicht aufgehoben. Die Zonierung ist aus unserer Sicht weder rechtssicher umsetzbar noch tatsächlich praxisnah und politisch durchsetzbar.

Auch innerhalb einer Zone gibt es unterschiedliche Lagen, unterschiedliche Werte von Grundstücken, die durch Verkehrsbelastung und so weiter verursacht sind. Ein unterschiedliches Hebesatzrecht auch von unterschiedlichen Straßenseiten, wo dann die Zone wechselt, ist kaum politisch erklärbar noch akzeptabel.

Ein Punkt, der bis jetzt noch nicht angesprochen worden ist, der aber in der Folge für die zu hohe Grundsteuer C führt, ist aus unserer Sicht die Besteuerung von unbebauten Flächen nach dem Flächenprinzip, was ja auch noch degressiv durchgeführt wird und zu falschen Ergebnissen führt.

Ich komme zum umgekehrten Äquivalenzprinzip: Auf einem unbebauten Grundstück wohnt niemand, es benutzt auch keine Infrastruktur. Insofern ist die Besteuerung des nicht bebauten Grundstücks eigentlich eine Besteuerung von Nichtnutzung, von Nichtzuführung von sinnvollen Wohnungen, zu den Gewerbesteuern und so weiter. Diese Besteuerung dürfte dann eben nicht degressiv sein, wie in dem Gesetzentwurf der Bayerischen Staatsregierung vorgesehen. Deshalb ist aus unserer Sicht die Einführung einer Grundsteuer C sinnvoll. Da schließe ich mich meinen beiden Vorgängern uneingeschränkt an.

Ein wichtiger Punkt, Herr Buckenhofer hat es angesprochen, sind die Äquivalenzzahlen. Wir haben selbst Proberechnungen von Seiten der Stadt Nürnberg durchgeführt. Nach unseren Proberechnungen, die sind eingeschränkt aussagefähig, deutet jedoch einiges deutlich darauf hin, dass wir unseren Hebesatz mit diesen Äquivalenzziffern um 50 % anheben müssten.

Um 2025 dasselbe Aufkommen wie vorher zu haben, was wir in unserer Haushaltssituation unbedingt brauchen, müssten wir unseren Hebesatz von 555 auf deutlich über 800 % anheben. Diese Situation ist aus meiner Sicht sehr schwierig gegenüber der Bevölkerung zu begründen, weil es natürlich auch viele gibt, die vielleicht ein bisschen mehr zahlen müssen und die dann diese Hebesatzerhöhung letztendlich zur Begründung heranziehen, um den Stadtrat quasi in die Verantwortung für die Mehrzahlung bei der Grundsteuer, die eigentlich auf das neue System zurückzuführen ist, zu nehmen.

Also, aus unserer Sicht wäre es dringend noch einmal zu diskutieren, bei den Äquivalenzzahlen nach oben zu gehen. Das bedingt einfach die Fairness gegenüber den Kommunen bei der Einführung eines neuen Steuersystems.

Letzter Punkt von meiner Seite. Ich bin ja in meinem Hauptberuf Kämmerer und will darauf hinweisen, dass das, was in der Gesetzesbegründung als großer Vorteil dieses Flächensystems angeführt wird, nämlich, dass es nicht dynamisch ist, für uns als Kommunen schwierig ist.

Wir haben enorme Entwicklungen auf der Kostenseite in unseren Haushalten. Ich habe das diese Woche in meiner Haushaltsrede im Nürnberger Stadtrat dargelegt. Bei den Sachkosten haben wir beispielsweise eine Steigerung von über 50 % seit 2018, Sie kennen die aktuelle Entwicklung auf den Märkten. Vor dem Hintergrund brauchen wir eigentlich eine dynamische Grundsteuer in unseren Kommunen.

Es wird argumentiert, die Kommunen könnten dem ja jederzeit über eine Anhebung des Hebesatzrechts nachkommen. – Sie alle wissen, wie schwierig es in der aktuellen Situation ist, Hebesatzanhebungen politisch durchzusetzen. Vor dem Hintergrund glaube ich, dass eine Dynamisierung auch der Grundsteuer so wie bei anderen Steuerarten, Einkommensteuer, Umsatzsteuer und so weiter nicht falsch wäre und den Notwendigkeiten der Kommunen in Bayern durchaus entsprechen würde.

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** Danke, Herr Riedel. – Ich darf jetzt Frau Professor Johanna Hey von der Uni Köln aufrufen, sie ist zugeschaltet. Bitte schön.

**Sve Prof. Dr. Johanna Hey:** Sehr geehrter Herr Vorsitzender! Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete! Ich möchte mich in meinem Eingangsstatement auf die Kernfrage konzentrieren, und zwar, ob eine allein am Äquivalenzprinzip ausgerichtete Grundsteuer einer verfassungsgerichtlichen Überprüfung standhält. Ich finde, das ist wirklich die zentrale Frage, bevor man dann über die Ausgestaltung im Einzelnen spricht.

Nun, das Problem, auch das ist schon angeklungen, ist, dass Sie hier in der Tat Neuland beschreiten, allerdings durchaus mit anderen Ländern gemeinsam, denn es gibt ja auch andere Länder wie etwa Hessen oder auch Niedersachsen, die sich ebenfalls stark am Äquivalenzprinzip orientieren, auch wenn da Lagefaktoren mit eine Rolle spielen.

Für die Frage, wie das Bundesverfassungsgericht das entscheidet, ist nicht irrelevant, ob es bereits Präjudizien gibt. Wie würdigt das Bundesverfassungsgericht Steuern im Hinblick auf das Äquivalenzprinzip?

Wir haben eine Entscheidung aus dem Jahr 2008 zur Gewerbesteuer, die Sie möglicherweise kennen, wo das Bundesverfassungsgericht dem Äquivalenzprinzip Bedeutung beigemessen hat insbesondere auch im Hinblick auf die historische Begründung der Gewerbesteuer, und anerkannt hat, dass das Äquivalenzprinzip zur Rechtfertigung mit herangezogen werden kann. Allerdings ist dann in der Entschei-

derung weiter gefragt worden, ob die Ausgestaltung der Gewerbesteuer dem Leistungsfähigkeitsprinzip entspricht. Das heißt also, die Rechtsprechungslage ist hier relativ dünn.

Auch Herr Riedel hat eben die Frage, ob eine Grundsteuer am Leistungsfähigkeitsprinzip oder am Äquivalenzprinzip ausgerichtet werden muss, angesprochen. – Ich will das vorwegnehmen: Das ist auch in der Wissenschaft äußerst umstritten.

Ob man eine Grundsteuer am Leistungsfähigkeitsprinzip wirklich konsequent rechtfertigen kann, ist keineswegs klar, denn die Grundsteuer – das ist im Bundesgesetz so vorgesehen – wird als Sollertragssteuer gewürdigt. Sie trifft neben der Einkommensteuer auf Mieten. Das ist schon mal ein erstes Problem.

Das zweite Problem ist, dass bei der leistungsfähigkeitsprinziporientierten Rechtfertigung aufstößt, dass die Grundsteuer ja eine Bruttovermögensteuer ist. Das heißt, auch unter Gesichtspunkten der Leistungsfähigkeit gibt es durchaus Fragezeichen. Ob daraus dann automatisch folgt, dass das Äquivalenzprinzip die bessere Rechtfertigung ist, das ist, wie ich eben schon gesagt habe, jedenfalls nicht verfassungsgerichtlich abgesichert.

Nähern wir uns dem Äquivalenzprinzip. Ich möchte noch einmal betonen: Auch die Grundsteuer ist historisch hiermit gerechtfertigt worden, dass es bei ihr nicht um eine Kostenäquivalenz geht. Das heißt aber nicht, dass die Grundsteuer die Kosten abbilden kann, die durch gemeindliche Leistungen entstehen, sondern das ist ein Nutzenvorteil.

Dass sich gemeindliche Infrastrukturmaßnahmen natürlich für die Gemeinde niederschlagen können, ist unzweifelhaft. Die zentrale Frage, um die es aus meiner Sicht rechtlich gehen wird, ist eher die, wie weit man in der Bemessungsgrundlage einer an der Fläche orientierten Grundsteuer diesen Nutzenvorteil typisierend abbilden kann.

Es wird immer nur um eine Globaläquivalenz gehen, das heißt also auch da wird nicht der individuelle Nutzenvorteil eine Rolle spielen, sondern es wird im Grunde genommen beantwortet werden müssen, ob bei dem Flächenmaßstab, der Ihrem Grundsteuerentwurf zugrunde liegt, eine pauschale Typisierung einer Nutzung durch die Grundstücksnutzer möglich ist.

Wie gesagt, die Frage ist rechtlich offen, aber aus meiner Sicht müssen bei dieser Frage verschiedene Aspekte, ob die Fläche ein hinreichend akzeptabler Maßstab für Nutzenvorteile ist, berücksichtigt werden.

Zum einen der Vereinfachungsaspekt, der auch schon mehrfach angeklungen ist. Das heißt, die Fläche ist als Maßstab eine deutliche Vereinfachung gegenüber einer wertbezogenen Grundsteuer. Das wird in die Rechtfertigung mit eingehen. Auch, wenn das Bundesverfassungsgericht in der Entscheidung 2018 ausdrücklich gesagt hat, dass Vereinfachung nicht alles rechtfertigt, so wird das doch mit einbezogen werden müssen.

Zweiter Aspekt. Die Grundsteuer ist eine verhältnismäßig niedrige Belastung. Auch das wird mit beachtet werden, wenn es um die Frage, ob eine solche Typisierung gerechtfertigt werden kann, geht.

Um jetzt meine Zeit nicht übermäßig in Anspruch zu nehmen, möchte ich als Schlusssatz zur grundsätzlichen Einschätzung doch meinem Eindruck Ausdruck verleihen, dass bei aller Offenheit dieser Frage das Bundesverfassungsgericht diese Aspekte mit einbeziehen wird. Es hat in seiner Grundsteuerentscheidung von

2018 dem Gesetzgeber einen sehr weiten Gestaltungsspielraum eingeräumt. Wenn das Bundesverfassungsgericht dem Äquivalenzprinzip überhaupt Bedeutung für die Steuerrechtfertigung beimisst, dann ist aus meiner Sicht eben auch eine solche grobe Nutzentypisierung nicht per se verfassungswidrig.

Wie gesagt, über die Ausgestaltung im Einzelnen werden wir gleich noch sprechen. Da muss man vielleicht noch genauer hinschauen. Aber vom Grundsatz her halte ich es nicht für von vorneherein ausgeschlossen, dass auch eine am Äquivalenzprinzip orientierte Grundsteuer dem verfassungsgerichtlichen Test standhalten wird.

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** Danke, Frau Professor Hey, für Ihre Stellungnahme. – Ich leite über zu Ihrem Kollegen Herrn Professor Schmidt von der Uni Potsdam.

**SV Prof. Dr. Thorsten Ingo Schmidt:** Herr Vorsitzender! Meine sehr geehrten Damen und Herren Abgeordneten! Meine sehr geehrten Damen und Herren! Vielen Dank für die Gelegenheit, hier Stellung zu nehmen.

Ich möchte zuerst kurz das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom April 2018 in Erinnerung rufen, an das meine Kollegin Frau Hey ja auch schon erinnert hat. In diesem Urteil hat das Bundesverfassungsgericht nicht kritisiert, dass die Verkehrswerte der Grundstücke sich von Einheitswerten entfernt haben, sondern dass sie sich in unterschiedlichem Maße entfernt haben, also diese Differenz der Differenzen war der Hauptkritikpunkt, weshalb dann die Grundsteuer vor dem Hintergrund von Artikel 3 Absatz 1 keinen Bestand mehr hatte.

Das macht für mich deutlich, dass für das Bundesverfassungsgericht diese Gleichheitsaspekte bei der Grundsteuer eine ganz erhebliche Rolle spielen.

Nun hat der Bundesgesetzgeber ja auch maßgeblich auf bayerischen Druck hin das Abweichungsrecht der Länder in Artikel 72 des Grundgesetzes eingefügt. Wenn man jetzt Artikel 72 Absatz 3 Nummer 7 im Vergleich mit den anderen Nummern von Artikel 72 Absatz 3 betrachtet, steht da kein abweichungsfester Kern, sondern das deutet erst einmal auf einen weiteren Gestaltungsspielraum der Länder hin.

Auf der anderen Seite befreit natürlich auch Artikel 72 Absatz 3 das Abweichungsrecht nicht von den allgemeinen verfassungsrechtlichen Vorgaben, nämlich vor allen Dingen von Artikel 3 Absatz 1, dem Gleichheitssatz.

Bei Frau Hey klang es ja schon an: Es ist fraglich, was eigentlich der Belastungsgrund der Grundsteuer ist. Das war bisher eher eine wissenschaftliche Frage, jetzt wird es durch das Abweichungsrecht der Länder und die Ausgestaltung der Gesetzentwürfe auch zu einer ganz konkreten rechtsdogmatischen Frage. Da bin ich der Auffassung, dass jedenfalls das Äquivalenzprinzip als Belastungsgrundlage nicht taugt, und zwar aus eigentlich vier Gründen:

Erstens. Das Äquivalenzprinzip ist typisch für Beiträge und Gebühren, also für Vorzugslasten.

Zweitens. Ein erheblicher Teil des Aufkommens der Grundsteuer verbleibt gar nicht bei den Gemeinden, sondern geht über die Kreisumlage zu den Landkreisen und kann damit nicht dadurch gerechtfertigt werden, dass die Grundsteuer eine wie auch immer geartete Gegenleistung für gemeindliche Leistungen sei.

Schließlich sah das Grundgesetz in der Ursprungsfassung 1949 überhaupt nicht vor, dass die Grundsteuer zu den Gemeinden floss, sondern zu den Ländern, die

es nach Maßgabe der Landesgesetzgebung an die Gemeinden weiterreichen konnten. Das macht jedenfalls deutlich, dass der ursprüngliche Begriff der Grundsteuer nicht diesen Gegenleistungsgedanken enthielt.

Überdies gilt für die Grundsteuer wie für andere Steuern auch das Nullaffektationsprinzip: Das Aufkommen aus der Grundsteuer kann eigentlich beliebig, wie das Aufkommen aus anderen Steuern auch, zur Deckung staatlicher Ausgaben verwendet werden. Da fällt es sehr schwer, einen Konnexitätsbezug zu den Leistungen herzustellen.

Wenn man deshalb jetzt sagt, der Äquivalenzgedanke scheidet aus, ist man beim Leistungsfähigkeitsprinzip. Das Problem beim Leistungsfähigkeitsprinzip hat Frau Hey ja auch schon angedeutet: Grundsteuer als Sollertragssteuer. Jetzt haben wir die Schwierigkeit, dass die Einkommenssteuer auch die Mieterträge besteuert und wir insofern sehr schnell in das Problem der Doppelbesteuerung kommen. Also auch mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip kann man das nicht vollständig befriedigend erklären.

Letztlich setzt das Grundgesetz einfach die Grundsteuer voraus, vielleicht auch ohne sich komplett abschließend Gedanken über den konkreten Belastungsgrund gemacht zu haben. Aber wenn man sich entscheiden muss, scheint mir jedenfalls das Äquivalenzprinzip der verfassungsrechtlich fragwürdigste Anknüpfungspunkt zu sein.

Nun in der verbleibenden Zeit noch einige Hinweise zu Details des Gesetzentwurfes. Stichwort "Differenziertes Hebesatzrecht". Warum in diesem Gesetzentwurf gerade die Grenze von 5.000 Einwohnern stand, erschließt sich mir nicht. Das scheint mir doch eher etwas willkürlich gewählt zu sein.

Diese Zonierung ist rechtlich höchst fragwürdig und wird extrem streitanfällig sein. Wenn die Staatsregierung mit diesem Entwurf beabsichtigt hat, einen einfacheren Verwaltungsvollzug zu erreichen, dann wird das mit der Zonierung konterkariert. Ich kann mir nicht vorstellen, dass die Zonierung politisch durchsetzbar ist.

Schließlich noch zur Grundsteuer C. Man kann das so machen, wie das in dem Gesetzentwurf vorgesehen ist. Aus verfassungsrechtlicher Sicht spricht nichts dagegen. Ich halte es hier eher mit den Vertretern der kommunalen Seite, die sich diese Option auch gerne erhalten würden.

Nur, die Grundsteuer C alleine wird nicht viel bringen. Wir hatten so etwas Anfang der 60er-Jahre des letzten Jahrhunderts, und die ist nach zwei oder drei Jahren, Herr Drüen wird das besser sagen können, wieder abgeschafft worden, letztlich auch wegen Wirkungslosigkeit.

Letzter Punkt. Aufkommensneutralität. Da möchte ich an die Ausführungen von Herrn Riedel anknüpfen. Es gibt keine verfassungsrechtliche Vorgabe, dass das Aufkommen der Grundsteuer nach der Reform gleichbleiben muss. Das kann sich ändern. Das ist eine politische Frage. Verfassungsrechtlich vorgegeben ist das nicht.

In Niedersachsen ist einfach gesetzlich vorgesehen, dass man das noch einmal gesetzlich abbildet, wie sich das nach den alten Sätzen entwickelt hätte. Aber von Verfassung wegen ist das nicht geboten. Da gibt es Spielräume. – Vielen Dank.

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** Danke, Herr Professor Schmidt. – Jetzt rufe ich Ihren Kollegen Professor Drüen von der LMU auf.

**SV Prof. Dr. Klaus-Dieter Drüen:** Vielen Dank. Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Das Landesparlament trägt die Verantwortung für die ständige und hinreichende Finanzausstattung der Gemeinden, und es ist gut, dass wir in diesem Rahmen über die Föderalisierung der Grundsteuer und ihre Chancen und Risiken sprechen.

Sie haben einen umfangreichen Fragenkatalog erarbeitet, der Ausdruck der parlamentarischen Gründlichkeit dieses Vorhabens ist. Ich möchte nur zu drei Punkten Stellung nehmen.

Im Fragenkatalog ist auf Seite 3 der Vollzug angesprochen. Das ist in Stellungnahmen auch schon als der Kern bezeichnet worden. Ich meine, er gehört an den Kopf. Die Einfachheit des Vollzuges einer Flächensteuer räumen selbst Kritiker wie Herr Schmidt ein, und zwar die Einfachheit sowohl für den Bürger als auch für die Verwaltung.

Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu den Einheitswerten ist mehrfach genannt worden. Die Idee war gut. Über Jahrzehnte ist es nicht gelungen, die Gleichheit im Belastungserfolg bei der Grundstücksbewertung hinzustellen. Dass man es jetzt von sechs Jahren Hauptfeststellung auf sieben Jahre im Bund verlängert hat, stimmt nicht überwiegend optimistisch, dass nicht neue Verfahren kommen.

Das heißt, man kann hier den Aufbruch wagen, verbunden auch mit einem Digitalisierungskonzept für eine Modernisierung von Steuerrecht und Steuervollzug voranzugehen. Das ist der erste Punkt beim Vollzug.

Zu der Frage der Abweichungsgesetzgebung hat Herr Schmidt schon einiges gesagt. Ich meine, dass alles richtig ist, was er gesagt hat, dass man aber auch unterschiedliche Schlüsse daraus ziehen kann.

Frau Hey hat zu Recht erläutert, dass die Präjudizienlage des Bundesverfassungsgerichtes nicht abschließend ist. Wenn jetzt aber nun vom Landesgesetzgeber die Abweichungsmöglichkeit eingeräumt worden ist, dann verschieben sich dadurch auch die materiellen Verfassungsmaßstäbe.

Artikel 72 Nummer 7 – neu – ist nicht nur eine Kompetenzfrage, sondern durch diese Regelung wird auch mehr Spielraum bei der Ausgestaltung der Landesgrundsteuergesetze gewährt. Wenn es nur eine Punktlösung, nur das Leistungsfähigkeitsprinzip gäbe, hätte diese Kompetenzregelung keinen Anwendungsbereich.

Das heißt natürlich, Herr Schmidt, es gilt der Gleichheitssatz, und der bayerische Gesetzgeber muss Artikel 3 umsetzen, aber er hat viel größeren Spielraum. Das Leistungsfähigkeitsprinzip ist nicht das geborene Prinzip zur Rechtfertigung der Grundsteuer. Die Grundsteuer ist eine Objektsteuer, eine Massenfallsteuer.

Das heißt auch Äquivalenzmodelle sind möglich, da widerspreche ich Herrn Schmidt. Frau Hey hat die Äquivalenz ganz in Richtung der Nutzenäquivalenz gedreht, das wird in der Literatur auch so vertreten, nur dann ist man bei den gleichen Vorgaben wie bei dem Leistungsfähigkeitsprinzip, und dann hat man auch dieses dynamische Element mit der stetigen Wertbasierung und mit der Wertanpassung.

Ich meine, dass es nicht darum geht, welcher Sachverständige welches Vorverständnis hat, sondern durch die Abweichungsgesetzgebung hat dieses Parlament die Aufgabe, den Grund zu setzen und folgerichtig auszugestalten. Es geht also nicht um die Befürwortung des Flächenmodells, sondern es geht darum, ob durchgreifende Verfassungszweifel daran anzubringen sind.

Aus meiner Sicht ist ganz entscheidend: Die Grundsteuer ist eine Realsteuer, eine Massenfallsteuer, sodass der Typisierungsspielraum des Landesgesetzgebers besonders groß ist. Er kann bewusst eine statische Typisierungsgrundlage im Sinne eines Einfachsteuermodelles gewähren.

Damit komme ich zum Schluss zum Petikum: Man sollte bei einer klaren Legislativentscheidung ohne Kompromisse bleiben. Mehrfach schon angesprochen sind die hessischen und die niedersächsischen Lösungen, die mit Bayern gestapelt sind, aber wegen des Störgefühls der unterschiedlichen Bewertungen Lagefaktoren implementieren.

Damit ist, wenn man es auch nicht will, eine Wertorientierung eingebaut, und das wird genauso anfällig sein und sicherlich in einigen Jahren wieder ausgetragen. Ob auch dieses Optionsmodell auf der Hebesatzebene ein Einfallstor für die Spaltung in die Wertbasierung ist – das ist angesprochen worden –, darüber können wir im Einzelnen noch einmal diskutieren. – Herzlichen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** Herzlichen Dank, Herr Professor Drüen. – Ich rufe jetzt Herrn Dr. Neumeier vom ifo-Institut auf.

**SV Dr. Florian Neumeier:** Sehr geehrter Herr Vorsitzender! Sehr geehrte Damen und Herren! Ich möchte mich vor allen Dingen aus finanzwissenschaftlicher Perspektive mit der Frage auseinandersetzen, ob eine Flächenbasierung oder eine Wertbasierung für die Grundsteuer sinnvoller ist. Da ich der einzige Wirtschaftswissenschaftler hier bin, kann mir glücklicherweise kein Fachkollege widersprechen.

Als nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts klar war, dass die Grundsteuer reformiert werden muss, standen grundsätzlich zwei Konzepte zur Auswahl: Ein flächenbasiertes Modell für die Grundsteuer oder ein wertbasiertes Modell.

Der Bund hat sich letztlich für eine wertbasierte Grundsteuer entschieden. Allerdings hat er den Bundesländern die Möglichkeit gegeben, über die Öffnungsklausel davon abweichende Regeln zu treffen und eine andere Bemessungsgrundlage für die Grundsteuer zu wählen.

Bei den Argumenten der Befürworter und Befürworterinnen einer wertbasierten Grundsteuer spielt vor allen Dingen das Gerechtigkeitsargument eine Rolle. Eine Grundsteuer, die auf Immobilienwerten basiert, ist jedoch nicht gerechter als eine flächenbasierte Grundsteuer. Die Grundsteuer ist eine Objektsteuer – das ist schon bei meiner Vorrednerin und meinen Vorrednern angeklungen –, die auf die wirtschaftliche Situation der Steuerzahler keine Rücksicht nimmt.

Es spielt keine Rolle für die Grundsteuerschuld, ob eine Immobilie von einer Familie, die dafür einen Kredit aufnehmen musste und kaum Eigenkapital vorweisen konnte, oder von einem vermögenden Doppelverdienerpaar erworben wurde. Bei Mietverhältnissen zählt die Grundsteuer zu den umlagefähigen Nebenkosten, sodass hier nicht der Immobilienbesitzer oder die Immobilienbesitzerin besteuert wird und die Grundsteuerschuld trägt, sondern der Mieter.

Die Grundsteuer verletzt damit das Leistungsfähigkeitsprinzip der Besteuerung, das aus finanzwissenschaftlicher Perspektive das wesentliche Merkmal für eine gerechte Steuerlastverteilung ist.

Dem Äquivalenzprinzip wird die Grundsteuer auch nur bedingt gerecht, da eben viele kommunale Leistungen, das ist schon angeklungen, über spezifische Gebühren und Abgaben finanziert werden. Die Notwendigkeit einer Wertbasierung lässt

sich aus dem Äquivalenzprinzip nicht ableiten. Damit verbleiben zumindest aus finanzwissenschaftlicher Perspektive im Wesentlichen drei Kriterien für die sinnvolle Ausgestaltung einer reformierten Grundsteuer.

Erstens sollte die Grundsteuer den Kommunen ein verlässliches und berechenbares Aufkommen zur Verfügung stellen. Hier steht der Fiskalzweck im Vordergrund, und als konjunkturunabhängige Steuer ist sie dafür besonders geeignet.

Zweitens sollte die Bestimmung der Bemessungsgrundlage möglichst einfach sein, um den administrativen Aufwand möglichst gering zu halten und für die Bürgerinnen und Bürger auch transparent und nachvollziehbar zu sein.

Drittens sollten allzu große Belastungsverschiebungen vermieden werden, damit die neue Grundsteuer für die Steuerpflichtigen nicht existenzgefährdend wird.

Lassen Sie mich kurz auf das Bundesmodell zu sprechen kommen. Beim Bundesmodell ist das Verfahren für die Wertermittlung des Grundvermögens trotz der vorgesehenen Pauschalisierungen sehr komplex. Für den Steuerpflichtigen wird dadurch die Ermittlung der Grundsteuerschuld intransparent, und für die Finanzbehörden entsteht ein erheblicher administrativer Aufwand.

Gleichzeitig untergräbt das Grundsteuermodell des Bundes ein zentrales Anliegen der Befürworter und Befürworterinnen einer wertbasierten Grundsteuer, nämlich wertvolle Immobilien einer Kommune stärker zu besteuern als weniger wertvolle Immobilien. Der Grund ist, dass die wichtigsten wertbestimmenden Faktoren bei Bundesmodellen, nämlich Lage, Zustand und Ausstattung einer Immobilie, bei der Ermittlung der Grundsteuerschuld überhaupt nicht berücksichtigt werden.

Bei neueren Immobilien wird die Grundsteuerschuld nach dem Bundesmodell ausschließlich von der Höhe der pauschalisierten Nettokaltmiete bestimmt. Diese pauschalisierte Nettokaltmiete ist für alle Immobilientypen innerhalb einer Kommune identisch.

Für eine Luxusimmobilie in bevorzugter Lage wird damit die Grundsteuerschuld pro Quadratmeter genauso hoch sein wie für eine einfache Immobilie in unbeliebter Lage. Mit den tatsächlichen Wertverhältnissen hat das Bundesmodell für die Grundsteuer definitiv wenig zu tun.

Aus finanzwissenschaftlicher Perspektive sprechen daher die besseren Argumente für ein flächenbasiertes Grundsteuermodell. Es ist daher zu begrüßen, dass Bayern von der Öffnungsklausel Gebrauch macht, und ein flächenbasiertes Modell einführen möchte. – Vielen herzlichen Dank.

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** Vielen Dank, Herr Dr. Neumeier, für Ihre Stellungnahme. – Ich rufe Herrn Sven Behrends vom ZIA auf.

**SV Sven Behrends:** Guten Morgen! Sehr geehrte Damen und Herren! Der ZIA, den ich hier heute vertrete, ist der Spitzenverband der deutschen Immobilienindustrie. Ich vertrete hier heute den Verband der Immobilienwirtschaft mit ungefähr 37.000 Branchenunternehmen.

Nachdem das Bundesverfassungsgericht, was heute schon mehrfach erklärt worden ist, die alte Grundsteuer für verfassungswidrig erklärt hat, wurde über eine Neujustierung der Grundsteuer mit den Modellen, wie jetzt zum Beispiel hier in Bayern mit einem Flächenmodell, nachgedacht.

Um es kurz zu machen und jetzt nicht Dinge zu wiederholen: Der ZIA befindet den Gesetzesentwurf für richtig, und zwar aus folgenden Gründen:

Der Gesetzentwurf ist aus unserer Sicht verfassungskonform, das wurde heute schon detailliert vorgetragen, und er stellt hier quasi im Rahmen eines Äquivalenzprinzips eine gute Lösung dar, um tatsächlich die Nutzung der Infrastrukturen der Gemeinden widerzuspiegeln.

Er besticht, und das ist aus unserer Sicht einfach der größte Vorteil des Flächenmodells; das wurde auch mehrfach schon angedeutet, durch das Merkmal der Einfachheit, was im ersten Schritt zu einer Akzeptanz aller Beteiligten führt, insbesondere zur Akzeptanz der Steuerpflichtigen.

Ein weiterer Punkt, auch heute schon angeführt, ist die Konjunkturunabhängigkeit des Flächenmodells, die gewährleistet, dass die Aufkommensneutralität für die Gemeinden sichergestellt ist. Auf der anderen Seite ist die Einfachheit ein Aspekt dafür, dass aus dem Bruttoaufkommen im Grunde genommen auch ein sehr hohes Nettoaufkommen bleibt, weil der Verwaltungsaufwand nicht nur für den Steuerpflichtigen, sondern auch für die Verwaltung hier deutlich reduziert wird.

Drittens. Einfachheit ist die Grundlage für Digitalisierung. Die Steuerverwaltung inklusive der Steuerpflichtigen müssen sich künftig in Richtung digitales Steueraufkommen, Steuererhebung bewegen, und wenn Sie ein kompliziertes Steuermodell machen, was von qualitativen Aspekten und Wertungen abhängt, dann wird sich dies sehr schwer digitalisieren lassen. Insofern glauben wir, dass das Flächenmodell hier die besten Voraussetzungen für eine Digitalisierung in der Zukunft geben wird.

Die Zukunft ist ein guter Aspekt, denn wir reden hier über das Inkrafttreten des Flächenmodells. Wir müssen aber auch an die Zukunft denken, dass das flächenbasierte Modell sehr pflegearm ist. Das vermeidet im Prinzip erforderliche Nachjustierungen, die dieses Wertemodell auch nachteilig hat.

Die Grundsteuer C sehen wir aus folgenden Gründen sehr kritisch:

Erster Punkt. Das ist einmal praktisch in den 60er-Jahren gescheitert.

Der zweite Punkt. Die Durchsetzbarkeit, was heute auch schon angeklungen ist, ist sehr schwierig. Es wird zu komplexen juristischen Diskussionen und Durchführungsaktionen kommen.

Drittens. Wir vermuten, dass das Ziel der Grundsteuer C, Spekulationen entsprechend zu verhindern, nicht erreicht wird, weil viele Immobilieninvestoren, die solche Grundstücke halten, sich im Prinzip von der Grundsteuer C nicht davon abhalten lassen, spekulativ mit Bauvorhaben zu warten.

Lassen Sie mich hierzu noch eine persönliche Anmerkung einbringen. Ich bin selber in einem steuerberatenden Beruf tätig. Die Unterstützung von Steuerpflichtigen im Rahmen der Grundsteuer hat einen erheblichen Aufwand im Rahmen der Bewertung der grundsteuerlichen Daten. Die prozessuale, die steuerliche Durchsetzung oder Unterstützung für die Grundsteuer ist der weitaus geringste Teil unserer Arbeit und damit wahrscheinlich auch der Finanzverwaltung.

Insofern möchte ich dann auch noch auf weitere Punkte verweisen, auf die ZIA-Stellungnahme, die Herr Labetzki und Herr Dr. Lange mit eingereicht haben. Damit bedanke ich mich für das Wort.

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** Vielen Dank, Herr Behrends. – Ich bitte jetzt Herrn Bertram Brossardt vom vbw um seine Stellungnahme.

**SV Bertram Brossardt:** Herr Vorsitzender! Sehr geehrte Abgeordnete! Sehr geehrte Damen und Herren! Zunächst danke ich für die Einladung. Ich werde natürlich jetzt ein Stück wiederholen, was meine Vorredner gesagt haben. Also mache ich es kurz und knackig.

Wir als bayerische Wirtschaft halten das Flächenmodell für richtig. Es setzt bei kompliziertem Steuerrecht endlich mal auf eine einfache und verständliche Lösung. Gleichzeitig räumt Bayern dann mit der Legende auf, die Grundsteuer könne nur auf dem Leistungsfähigkeitsprinzip beruhen und müsse deshalb auf Grundstücks- und Immobilienwerte erhoben werden.

Die Aspekte, die wir vorhin von anderen Sachverständigen gehört haben, haben mein steuerrechtliches Verständnis etwas in Anspruch genommen.

Bayern setzt also auf die Fläche und ihren Bezug zu kommunalen Leistungen als Maßstab. Ich finde das übrigens auch nicht unanständig. Da stehen sich zwei Dinge gegenüber. Die Kommunen haben ja durchaus einen Leistungsadressaten, den Bürger.

Die Staatsregierung hat dieses sogenannte Äquivalenzprinzip überzeugend umgesetzt. Das ist für ein komplexes neues Steuergesetz ein besonderes Qualitätszeichen, was auch Rechtssicherheit gibt.

Das Maß der Steuerlast ist im bayerischen Gesetz einfach nachvollziehbar. Das gilt auch dort, wo das Gesetz besondere Entlastungen vorsieht, die wir übrigens für richtig halten, für den Wohnraum und sehr große, aber kaum versiegelte Grundstücke.

Die Belastungsfolgen sind durch den Flächenbezug erstens gut verständlich und, soweit die derzeitige Datenlage und unsere Analyse zeigen, aus unserer Sicht auch wirtschaftlich vertretbar. Das gilt jedenfalls solange und soweit Kommunen bei den Hebesätzen maßvoll bleiben.

Die Reform kann ganz sicher nicht grundstücksscharf aufkommensneutral umgesetzt werden. Kommunalscharf aber schon. Ob das geschieht, hängt an den Kommunen, und aus meiner Sicht gehört es auch dort hin. Wir wünschen uns vor entsprechenden Entscheidungen die Veröffentlichung aufkommensneutraler Hebesätze.

Insbesondere wird das kommunale Hebesatzrecht gestärkt. Das sollte also auch im Sinne der Kommunen sein.

Ortsteile – das halte ich tatsächlich für einen der wahrscheinlich sogar richtigen, aber im Endeffekt als den schwierigsten Teil des Gesetzentwurfes –, die bezüglich kommunaler Leistungen weniger anspruchsvoll sind, können damit künftig in einem transparenten Verfahren grundsteuerlich entlastet werden. Damit kann gegengesteuert werden, falls kleinräumig Belastungen zu Recht dann als unangemessen empfunden werden.

Die Realität zeigt ja, dass es ein Stück weit in Kommunen unerschütterlich sein kann. Ich gebe allerdings wirklich zu, dass ich dabei rechtlich innerlich schwanke und auch durchaus Verständnis für den Entscheidungszwang bei Kommunen sehe. Aber eigentlich wäre das der Idealzustand, der anstrebbar ist, denn Verantwortung ist auch Teil kommunaler Verwaltung und kommunaler Mandate.

Im Vollzug rechnen wir für die Behörden und Steuerzahler mit einem gut beherrschbaren Bürokratieaufwand. Insbesondere, und das ist, glaube ich, der wirkli-

che Vorteil, sind keine regelmäßigen Neubewertungen aller Grundstücke und Immobilien notwendig, die vor allem für Gewerbetreibende besonders teuer wären.

Meldepflichten und Veränderungen über Bagatellregelungen abzugrenzen, halte ich für ein gutes Tun. Davon war ja schon die Rede: Ein Verfahren, das schon nichtdigital Mist ist, wird digital noch ein größerer Mist. Wenn hier die Grundlage im Nichtdigitalen gut geschaffen wird, und wir schätzen das so ein, lässt sich auch dies gut in elektronische, weitgehend automatisierte Verfahren überführen.

Jetzt komme ich zu dem Punkt "Wirksamkeit der Grundsteuer C". Vor allem in der kommunalen Welt besteht ja die Hoffnung, mit der Grundsteuer C innerörtliche Baulandreserven zu mobilisieren. Wir halten das für unrealistisch.

In der Praxis brächte die Grundsteuer C höhere Steuerlasten, ohne signifikant Bauland zu mobilisieren. Die vbw lehnt deshalb die Grundsteuer C ab. Sie hat sich schon vor sechzig Jahren nicht bewährt. Ich habe extra noch mal nachgeschaut, ob es tatsächlich vergleichbar ist. Es ist vergleichbar. Sie hat sich vor sechzig Jahren nicht bewährt, sondern hat vor allem spekulative Tendenzen verstärkt.

Ich frage hier im Hohen Haus, wer spekulative Tendenzen denn befördern will.

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** Herr Brossardt, die Zeit.

**SV Bertram Brossardt:** Unabhängig davon teilen wir das Interesse der Kommunen, Bauland bedarfsgerecht zu mobilisieren und dafür auch Bestand zu verdichten. Planungsrechtlich geht das schon. Wenn Sie dann allerdings Verbesserungen hier im Hohen Haus beschließen wollen, dann tun Sie dies bitte in dem Bereich, wo Planungsrecht verändert werden kann.

Grundstückseigentümer werden dann als Bauherren ihren Beitrag leisten, wenn Kommunalpolitik Standortperspektiven aufzeigt und Entwicklungsplanungen mit den Eigentümern abstimmt. – Danke. Ich bin noch in der Zeit, knapp eine halbe Minute drüber.

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** Danke. Ein bisschen drüber, eineinhalb Minuten, aber Danke für die Stellungnahme. – Jetzt kommt Herr Grieshaber vom Bund der Steuerzahler.

**SV Klaus Grieshaber:** Sehr geehrter Herr Vorsitzender! Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete! Sehr geehrte Gäste! Für den Bund der Steuerzahler ist die Steuervereinfachung stets ein wichtiges Thema. Ein einfaches Steuergesetz bringt dieses bayerische Grundsteuergesetz. Wir wurden da lange Jahre enttäuscht, aber das ist jetzt wirklich etwas, was man auch als Bürger nachvollziehen kann.

Da das Flächenmodell lediglich auf die Grundstücks- und Gebäudefläche sowie auf die festen Äquivalenzbeträge abstellt, ist eine aufwändige Wertermittlung wie im Bundesmodell nicht erforderlich. Daher wird das Flächenmodell im Vergleich geringere administrative Kosten verursachen und vielleicht am ehesten gewährleisten, dass es auch innerhalb der Frist des Bundesverfassungsgerichts umsetzbar ist.

Zweitens sind wir der Meinung, dass dieses Gesetz Stabilität gewährleistet. Die rein flächenbasierte Grundsteuer knüpft nicht an dynamische Wertkomponente an, sondern an konstante Flächengrößen. Das sorgt für eine gleichmäßige Verteilung der Grundsteuer. Es kommt daher nicht zu einer Verteuerung durch die Bemessungsgrundlage, und es werden auch nicht automatische Grundsteuererhöhungen

eingeführt, die über Wertsteigerungen des Grundstücks verursacht werden, was die Bewertung durch die Finanzverwaltung regelmäßig nicht notwendig macht.

Wir sind der Meinung, wenn Grundsteuereinnahmen erhöht werden sollen, müssen die Gemeindevertreter einen politischen Beschluss herbeiführen und sich dafür auch öffentlich rechtfertigen. Da widerspreche ich Herrn Riedel, der hier eine dynamische Steuer fordert. Das muss wirklich Sache der Gemeinde bleiben, um diesen politischen Willen in der Gemeinde umzusetzen.

Es ist ein transparentes Steuergesetz. Die flächenbasierte Grundsteuer ermöglicht es jedem Bürger, die Grundsteuerlast selbst auszurechnen. Diese transparente und verständliche Berechnung erhöht natürlich auch die Akzeptanz der Grundsteuer bei den Bürgern und wird sicherlich weniger streitanfällig sein als die aufwendige Bewertung wie es zum Beispiel das Bundesmodell vorsieht.

Die Flächengrundsteuer ist als äquivalenzähnliche Abgabe auch überzeugend gerechtfertigt, denn die Grundsteuer leistet einen Kostendeckungsbeitrag für kommunale Leistungen, die nicht nutzerbezogen über Gebühren und Beiträge finanziert werden können. Dabei ist es naheliegend, dass die Grundsteuer nach der Flächennutzung bemessen wird.

Je größer die genutzte Wohnung desto mehr Personen wohnen üblicherweise darin und desto intensiver werden darin auch die kommunalen Leistungen in Anspruch genommen. Wir halten das hier für eine akzeptable Generalisierung und Typisierung, wie sie auch das Verfassungsgericht grundsätzlich akzeptiert.

Die Begründung der bayerischen Grundsteuer als prägendes Element anhand des Äquivalenzgedankens halten wir verfassungsrechtlich auch für zulässig.

Zum Thema Grundsteuer C. Hier gibt es die Erfahrung aus der Vergangenheit. Die Baulandsteuer wurde lediglich zwei Jahre lang erhoben, und man hat festgestellt, dass sich dieses Instrument als wenig treffsicher herausgestellt hat. Es ist nicht gelungen, den steuerlichen Druck auf vermeintliche Spekulationsfälle zu begrenzen. Stattdessen wurden auch Eigentümer zusätzlich belastet, die das Bauland zum Beispiel als Gartengrundstück genutzt haben, die geplante Bauvorhaben einfach noch nicht finanzieren konnten oder die das Bauland für ihre Kinder zurückhalten wollten. Das hat in der Vergangenheit damals erheblichen Unmut bei diesen Bürgern hervorgerufen, und das wird auch die Grundsteuer C wieder hervorrufen, weil diese Begrenzung einfach nicht möglich ist.

Bedauerlich ist aus Sicht der Steuerzahler, dass es leider nicht gelungen ist, die neue Grundsteuer ohne die Abgabe einer Steuererklärung umzusetzen. Positiv anzumerken ist allerdings, dass die Abgabe der Steuererklärung in dem entsprechenden Gesetz elektronisch vorgesehen ist, aber das nur als Soll-Vorschrift. Aus unseren Erfahrungen als Bund der Steuerzahler müssen wir einfach sagen: Es gibt viele Steuerzahler und wahrscheinlich auch ganz viele Grundstückseigentümer, die noch nicht in der Lage sind, die elektronischen Vorgaben umzusetzen. Insofern sind wir hier ganz dankbar, dass auch die Möglichkeit einer schriftlichen Abgabe weiterhin vorgehalten werden soll.

Zusammenfassend lässt sich sagen: Mit dem bayerischen Grundsteuergesetz wurde eine echte Steuervereinfachung für Bürger und Verwaltung geschaffen, die zudem den Gedanken der Regionalisierung erfolgreich umsetzt. Der Freistaat entscheidet nun selbst über die Basis der Grundsteuer für die bayerischen Gemeinden.

Zudem ist mit dem wertunabhängigen Modell auch, das sehen wir als Bund der Steuerzahler ganz positiv, einer Vermögenssteuer zunächst mal ein Riegel vorge-

schoben worden, weil die Immobilien eben nicht mit dem Wert erfasst werden. – Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** Vielen Dank, Herr Grieshaber, für Ihre Stellungnahme. – Jetzt bitte ich Herrn Helmhagen von der Steuerberaterkammer um seine.

**SV Günter Helmhagen:** Sehr geehrter Herr Vorsitzender! Sehr geehrte Abgeordnete! Meine Damen und Herren! Aus der Sicht der Steuerberater sehe ich den Gesetzentwurf im Grundsatz sehr positiv. Das wertunabhängige Flächenmodell zur Grundsteuer wird stringent und überzeugend umgesetzt. Insgesamt lässt der Entwurf nur wenige Fragen offen und stellt sich insofern als überzeugender Beitrag zur Vereinfachung des Steuerrechts dar.

An einigen wenigen Stellen erscheint es nach unserer Auffassung möglich, den Entwurf noch klarer zu fassen, um die Arbeit in der Praxis noch weiter zu vereinfachen. So sollten im Bereich der Flächenberechnung die Begrifflichkeiten näher abgestimmt werden, um Zweifelsfälle zu vermeiden und für Rechtssicherheit zu sorgen; Eine klare Definition der baurechtlichen Begriffe zur Vermeidung der Zweifelsfälle trüge dazu bei. So fehlt bei den Grundstücksflächen beispielsweise die Festlegung der maßgeblichen Fläche im Gesetz.

Auch ist anzunehmen, dass insbesondere beim Altbestand eine Berechnung der Wohn- und/oder Nutzflächen aufgrund fehlender Baupläne bei der Umsetzung oft problematisch sein wird.

Weiter wäre aus unserer Sicht eine Regelung bezüglich der im Feststellungsverfahren durch den Steuerpflichtigen vorzulegenden Unterlagen hilfreich. Als Nachweis für die Gebäudeflächen scheint hier eine Vorlage der Grundrisse nach der Flächenberechnung geeignet zu sein; als Nachweis für den Grund und Boden, ein Auszug des Liegenschaftskatasters mit Flurkarte und Lichtbild und dazugehörige Grundbuchauszüge als geeignete Unterlagen.

Hierzu wäre den Steuerberatern unserer Auffassung nach zwingend zur Erstellung der Vorlageunterlagen für die Feststellungserklärung des Grundsteuerausgangsbetrags und des Grundsteuermessbetrags der Zugang zu den Geodaten der bayerischen Vermessungsverwaltung zu ermöglichen. Gleiches gilt auch für die Grundbuchdaten. Entsprechende Zugänge haben ja auch bereits Notare.

Der Berechtigungsnachweis könnte beispielsweise über die Vollmachtsdatenbank der Bundessteuerberaterkammer erfolgen. Dies würde das Verfahren insoweit vereinfachen und beschleunigen und fehlerhafte Feststellungserklärungen könnten damit sicher vermieden werden.

Auch eine längere Frist für die Anzeige von Veränderungen der tatsächlichen Verhältnisse bei von Beratern betreuten, typischerweise komplexeren Fällen, wäre von erheblicher Bedeutung für den praktischen Ablauf der Veranlagungen.

Ergänzend wäre nach unserer Auffassung die Ausnahme von der Anzeigepflicht in von baurechtlichen Verfahren bereits bekannt gewordenen Veränderungen der tatsächlichen Verhältnisse dann angezeigt. Durch Meldepflichten von Notaren und Genehmigungsbehörden wird die Gleichmäßigkeit der Besteuerung dabei ohnehin sichergestellt.

Zusätzliche Anzeigepflichten des Grundeigentümers unterhalb der Bauantragsgrenzen laufen regelmäßig ins Leere, weil sich der Grundstückseigentümer auf die Vollständigkeit der Meldepflichten anderer Beteiligter verlassen wird.

Hinsichtlich des Ausweisens von Gebieten mit besonderen Hebesätzen scheint es uns besonders wichtig, die hierbei zugrundeliegenden Kriterien klar zu regeln. Ansonsten sehen wir hier die Gefahr von Willkür und gegebenenfalls sogar einer wertabhängigen Besteuerung durch die Hintertür. Für die Abgrenzung sollte als grundsätzlicher Maßstab das Äquivalenzprinzip von kommunaler Leistung zur Grundsteuer festgelegt werden.

Heranzuziehen ist die unterschiedliche kommunale Infrastrukturversorgung in entsprechenden Gebieten. Konkretisiert werden können die unterschiedlichen infrastrukturellen Ansprüche der Hebesatzgebiete durch die Art der baulichen Nutzung im Sinne der Baunutzungsverordnung. Nur transparente Kriterien ermöglichen es gegebenenfalls, diesbezüglich unsachliche Entscheidungen zu berichtigen.

Der Verzicht auf die Einführung der Grundsteuer C in Bayern ist nach unserer Auffassung richtig. Die Steuer ist zu grobmaschig und die Lenkungswirkung ist zu schwach, um die Bebauung ungenutzter innerörtlicher Grundstücke zu forcieren und der Ausdehnung in der Fläche entgegenzuwirken. Insbesondere in Ballungsgebieten würde eine entsprechende Besteuerung ja voraussetzen, dass die Steuer deutlich höher wäre als die inflationäre Preisentwicklung.

Das kann man meiner Meinung nach nicht umsetzen. Die Folge wären vor allem Fehlbelastungen, Streit und schwierige Gerichtsdebatten und Steuererhöhungen.

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** Danke, Herr Helmhagen, für Ihre Stellungnahme. – Jetzt rufe ich auf Frau Dr. Kirchhoff für Haus & Grund in Bayern.

**Sve Dr. Ulrike Kirchhoff:** Sehr geehrter Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren Abgeordnete! Sehr geehrte Damen und Herren! Ich vertrete Haus & Grund in Bayern. Wir vertreten 145.000 private Eigentümer und ihre Familien, die in selbst genutzten Eigenheimen wohnen, aber eben auch vermieten. Wir sind keine Großvermieter, wir vertreten die Vermieter des Mittelstandes.

Wir begrüßen diesen Entwurf des bayerischen Grundsteuergesetzes mit seinem Flächenmodell, denn die Grundsteuer, so wie sie dort vorgezeichnet wird, ist einfach, und sie ist nachvollziehbar aufgebaut. Jeder Steuerpflichtige ist tatsächlich in der Lage, nachzuvollziehen, wie die Eckwerte sind, ob seine Eckwerte stimmen und ob die Steuer auch richtig berechnet wurde.

Jeder kann nachprüfen, wie sich die eigene Steuerschuld durch die Steuerreform ändert. Das ist transparent und trägt zur Vertrauensbildung bei, und ich denke, es ist auch wichtig, weil die Steuer von den Bürgern gezahlt wird, und sich ein solcher Entwurf einer neuen Steuer oder einer veränderten Steuer, eines neuen Steuermodells an die Bürger richten sollte.

Die Steuer ist auch gerecht, denn es werden gleiche Sachverhalte gleich behandelt. Damit ist es einfach ein faires Steuermodell.

Das Modell ist aber auch unbürokratisch, denn die zugrunde liegenden Werte bleiben über sehr viele Jahre konstant und können aus den vorhandenen Registern gewonnen werden. Die Eigentümer können es aus den eigenen Unterlagen nachprüfen, wie die zugrunde liegenden Eckwerte gestaltet sind.

Es sind keine regelmäßigen Neubewertungen notwendig. Das ist in meinen Augen sehr wichtig, denn die Neubewertungen, die eben nicht erfolgt sind, haben dazu geführt, dass unser geltendes Grundsteuermodell verfassungswidrig geworden ist und wir jetzt vor der Notwendigkeit einer Reform stehen. Also ist es gut, dass keine regelmäßigen Neubewertungen von Grundstücken notwendig sind.

Es ist auch gut, dass solche Neubewertungen unterbleiben und es damit zu keiner Dynamisierung des Steueraufkommens kommt, denn erstens sind es versteckte Steuererhöhungen, die die Bürger einfach nicht nachvollziehen können. Zudem muss man sich auch mal überlegen, dass diese Grundsteuer eine Substanzsteuer ist. Das heißt, nicht nur irgendein großes Wohnungsunternehmen, was etwa in Berlin enteignet werden soll, muss die Grundsteuer zahlen, sondern auch der Rentner, der eben die Grundsteuer aus seiner Rente bezahlt, die nicht so dynamisch gestaltet ist wie andere Einkommensformen.

Aus dem Grundstück wird eben nicht immer ein Einkommen erwirtschaftet, was sich auch dynamisch gestaltet, sondern es ist eine echte Substanzsteuer, und der Bürger muss sehen, wie er sie zahlt, wenn er das Grundstück nicht verkaufen will.

Die Gemeinden haben aber trotzdem die Möglichkeit, ihr Steueraufkommen anzupassen, denn sie können die Hebesätze erhöhen. Das ist eben auch transparent für die Bürger. Sie sehen, die Gemeinde braucht mehr Geld, es werden die Hebesätze erhöht, und in den Gemeinden, ich sehe es immer wieder in ganz Bayern, ich bin sehr viel unterwegs, herrscht dann auch eine Akzeptanz für eine entsprechende Anpassung.

Allerdings, meine Damen und Herren, plädieren wir ganz eindringlich dafür, dass diese Steuerreform so, wie sie versprochen worden ist, aufkommensneutral gestaltet wird. Denn nur so kann das Vertrauen der Bürger in diese Steuerreform gesichert bleiben.

Lassen Sie mich noch ganz kurz zur Grundsteuer C Stellung nehmen. Die Grundsteuer C, die Gott sei Dank in diesem Reformentwurf nicht enthalten ist, kann die Ziele, die ihr immer wieder nachgesagt werden – die Bebauung von Grundstücken zu fördern und Spekulation zu unterbinden –, auf keinen Fall erfüllen. Denn Unternehmen und Investoren, die wirklich mit Bauland spekulieren und spekulieren wollen, werden durch eine Grundsteuer C, egal in welcher Höhe, auf keinen Fall abgeschreckt.

Sie werden über die entsprechenden finanziellen Mittel verfügen, um die Grundsteuer C, diese Mehrbelastung zahlen zu können, und werden die Mehrbelastung später auf die Käufer von den Häusern, von den Wohnungen, umwälzen. Das Ganze wird von diesen Investoren eingepreist.

Deshalb muss die Grundsteuer C, wenn sie in einer Höhe erhoben werden soll, die wirklich die Spekulation von Grundstücken durch Investoren unterbinden will, in einer Höhe festgelegt werden, die durchaus schon Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit eines solchen Steuersatzes bringen würde. Das heißt im Endeffekt, dass die Grundsteuer C die privaten Eigentümer trifft, die nicht mit Bauland spekulieren.

Sie kennen es aus Ihren eigenen Städten und Gemeinden, aus denen Sie kommen. Wenn private Eigentümer Grundstücke vorhalten, dann ist es in der Regel, um ihren Kindern und Kindeskindern zu ermöglichen, in der Gemeinde weiterhin wohnen zu bleiben und in der Gemeinde eben auch zu bauen. Diese Eigentümer werden durch die Grundsteuer C getroffen; denn sie werden im Zweifel gezwungen, das Grundstück zu verkaufen. Das heißt, die eigenen Kinder können nicht mehr in der Gemeinde bleiben und dort auf einem Grundstück in der Nähe bauen. – Vielen Dank für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** Danke, Frau Dr. Kirchhoff, für Ihre Stellungnahme. – Jetzt rufe ich als letzten Sachverständigen in dieser Reihe Herrn Professor Richarz, den Vizepräsidenten der Architektenkammer, auf.

**SV Prof. Clemens Richarz:** Herr Vorsitzender! Liebe Abgeordnete! Vielen Dank für die Einladung. Wir vertreten als Architektenkammer alle PlanerInnen, ArchitektInnen, InnenarchitektInnen, LandschaftsarchitektInnen und StadtplanerInnen in Bayern.

Ich darf vielleicht ein bisschen noch einen übergeordneten Punkt hier in die Diskussion einbringen, und zwar aus Planersicht. Als Planerinnen und Planer interessiert uns natürlich vor allem, ob und in welchem Umfang eine Ordnungs- oder Steuerungsmaßnahme die räumliche Entwicklung beeinflusst. Dann interessiert uns noch, ob durch die Maßnahmen Aktivitäten befördert werden, die gemeinwohlorientiert sind, oder ob unter Umständen auch partikuläre Interessen gestärkt werden.

Insgesamt ist natürlich die Grundsteuer, das wurde ja auch schon mehrfach gesagt, diesbezüglich ein relativ stumpfes Schwert unter der Prämisse der Aufkommensneutralität. Sie ist, auch das wurde schon gesagt, ein Pfeil im Köcher, in den man mit anderen Maßnahmen, Bundesbaugesetz und so weiter, den Umgang mit Grund und Boden steuern und regulieren kann.

Aber sie gibt dem Bürger ein Zeichen, welche Zielsetzung hinsichtlich des Umgangs mit Grund und Boden übergeordnet im Fokus der Politik steht. Jetzt stellt sich die Frage: Welche Zeichen setzt das bayerische Grundsteuermodell?

Wir sehen da die Hauptproblematik, dass durch die geringe Bewertung des unbebauten Grundstücks im Vergleich zum bebauten Grundstück – wir haben verschiedene Berechnungen angestellt, die Sie ja sicher alle kennen – eindeutig ausgesagt wird: Wir haben eigentlich grundsätzlich nichts dagegen, wenn ein Grundstück nicht bebaut wird. Das ist die Kernaussage.

Genau damit wird aber indirekt unterstützt – ich betone jetzt ein bisschen einen anderen Aspekt –, dass Boden als Wertanlage ähnlich einem Aktiendepot genutzt werden kann und letztlich damit die Spekulation mit Boden zumindest nicht als Problem thematisiert wird.

Das ist ein Grundproblem. Boden ist unserer Ansicht nach eine beschränkte, nicht vermehrbare und für die Existenz der Menschheit elementare Ressource. Deshalb muss mit ihm im Sinn des Allgemeinwohls umgegangen werden.

Jetzt frage ich mich, warum die Besteuerung nicht anders herum erfolgt. Hohe Besteuerung für unbebaute Grundstücke, niedrige Besteuerung für bebaute Grundstücke. Je dichter eine Bebauung ausfällt, desto geringer fällt die Besteuerung aus. Das ist eigentlich das richtige Zeichen.

Wir haben Überlegungen angestellt, wie im Rahmen des durchaus einfachen bayerischen Modells auch dieser Aspekt umgesetzt werden könnte. Die Modelle der Bundesländer sind doch recht unterschiedlich. Das Bundesmodell, auch wenn das zugegebenermaßen etwas kompliziert ist, führt gerade zu dieser Umkehrung der Werte. Höhere Besteuerung unbebauter Grundstücke, niedrige Besteuerung für bebaute Grundstücke. Oder das Baden-Württemberger Modell und so weiter. Wir haben alle Modelle mal dahingehend untersucht.

Ich denke, man kann jetzt schon feststellen, dass unter dieser Beurteilung nachhaltige Aspekte bei dem bayerischen Modell nicht gefördert oder unterstützt werden. Es wird also nicht Dichte gefördert. Es wird auch nicht die Bebauung gefördert, es wird stattdessen der Flächenzuwachs im Außenbereich gefördert, weil ja die Bebauung im Innenbereich nicht gefördert wird.

Damit sind grundlegende Aspekte des Flächenverbrauchs, der Nachhaltigkeit, wenn man so will auch des Klimaschutzes, nicht berücksichtigt.

Wir würden uns wünschen, dass man dieses bayerische Grundsteuermodell noch einmal in Hinsicht der Vorgaben des Urteils des Bundesverfassungsgerichtes im Hinblick auch auf Fragen des Klimaschutzes nachschärft.

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** Die Zeit.

**SV Prof. Clemens Richarz:** Wenn man die Verbindung auch nicht direkt sieht, sie ist da. Sie ist ein Zeichen. Sie ist ein gesellschaftspolitisches Zeichen, und wir sollten hier kein falsches Zeichen durch die angesprochene Bewertung von bebauten und unbebauten Grundstücken setzen.

Grundsteuer C, grundsätzlich ja.

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** Vielen Dank, Herr Professor Richarz. Ich habe eineinhalb Minuten dazugegeben. Aber danke für Ihre Stellungnahme.

Jetzt kommen wir zu den Wortmeldungen der Abgeordneten. Der Kollege Hofmann hat sich als Erster gemeldet.

**Abg. Michael Hofmann (CSU):** Sehr geehrter Herr Vorsitzender! Liebe Kolleginnen und Kollegen! Geschätzte Expertinnen und Experten! Vielleicht darf ich vorweg sagen: Es hat sich bereits jetzt gezeigt, dass es sehr sinnvoll war, eine Anhörung zum Grundsteuergesetz durchzuführen.

Ihre Anregungen sind durch die Bank ausgesprochen wertvoll, und ich bin froh, lieber Herr Vorsitzender, dass die Regierungskoalition den Weg gegangen ist, das mit einer Expertenanhörung zu begleiten. Wir werden das auch, jedenfalls kann ich das für unsere Fraktion sagen, ganz besonders gewichten. Danke auch für die schriftlichen Stellungnahmen, die Sie uns haben zukommen lassen, damit wir uns darauf vorbereiten konnten.

Wir haben schon mitbekommen: Mit diesem Gesetz geht es vor allem nicht nur um die Frage des Steuererhebens, des Verteilens oder des Wegnehmens des Geldes vom Steuerzahler hin zu der öffentlichen Hand, sondern es sind damit ganz viele Motive verbunden. Es ist natürlich legitim, dass es um diese Motive eine hehre Diskussion gibt.

Ich würde jetzt allerdings vor dem Hintergrund, dass der Themenkomplex allgemein zur Grundsteuer geht, auf folgenden Aspekt in meiner Frage als Erstes eingehen wollen, denn entscheidend ist, dass das Gesetz, was am Ende des Tages herauskommt, verfassungsgemäß ist. Ich habe den Eindruck – ich habe das insbesondere bei den Professoren des Rechts mitbekommen –, dass es hier natürlich durchaus unterschiedliche Haltungen gibt.

Meine erste Frage ist: Welchem Prinzip will ich letzten Endes mit dem Gesetz nachgehen? Geht es um das Leistungsfähigkeitsprinzip, oder entscheide ich mich für das Äquivalenzprinzip? Geht es dann um Kostenäquivalenz oder Nutzenäquivalenz?

Das Verfassungsgericht hat in der Hinsicht, und im Grundgesetz ist es so verankert, die Grundsteuer als Objektsteuer qualifiziert. Das heißt, es spielt keine Rolle, ob in dem Objekt ein Milliardär oder eine Witwe wohnt, ein Rentner oder eine Familie mit drei Kindern.

Meine Frage an Professor Schmidt, Professorin Hey und Professor Drüen: Wenn das Verfassungsgericht sagt, dass die Grundsteuer auf eine Finanzkraft zugreift, die bereits durch andere Abgaben belastet wurde und dass insoweit das Grundgesetz nur einen engen Belastungskorridor ermöglicht, möchte ich wissen, inwieweit wir das Leistungsfähigkeitsprinzip hier überhaupt vor dem Hintergrund anwenden können, dass, soweit ich weiß, das Verfassungsgericht in einer Entscheidung von 1995 deutlich gemacht hat, dass niemand gezwungen sein darf, wegen der Grundsteuerlast seinen Grundbesitz zu veräußern.

Das ist natürlich jetzt etwas kurzgegriffen, denn wegen einer einmaligen Erhebung muss ja niemand seinen Grundbesitz verkaufen, aber die Grundsteuer als Objektsteuer ist ja langfristig ausgelegt. Das heißt, es ist eine wiederkehrende, zehnjährige, zwanzigjährige Steuer. Die Leistungsfähigkeit wird in dem Objekt ja nicht abgebildet wird, sondern sie kommt in anderen Bereichen, zum Beispiel beim Einkommen oder wenn ich mir Konsumgüter zulege, deutlicher zum Ausdruck. Inwieweit können wir dieses Leistungsfähigkeitsprinzip überhaupt in dem Zusammenhang anwenden und inwieweit setzt uns da das Bundesverfassungsgericht möglicherweise Grenzen?

Wenn sich von den anderen Expertinnen und Experten juristisch noch jemand dazu berufen fühlt, zu der Frage ebenfalls Stellung zu nehmen, gerne. Aber meine erste Frage ging zunächst mal an die drei Professoren.

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** Danke. – Frau Professor Hey, darf ich Sie als Erste bitten?

**Sve Prof. Dr. Johanna Hey:** Ich greife Ihre Frage, Herr Hofmann, sehr gerne auf. Sie haben ja darauf hingewiesen, dass die Grundsteuer als eine Objektsteuer, also nicht als eine Personensteuer angesehen wird. Das bedeutet, dass die subjektive Leistungsfähigkeit des Grundstückseigentümers keinerlei Rolle spielt.

Von daher, und darauf hat Herr Drüen eben schon hingewiesen, haben wir von vorneherein einen größeren Spielraum. Die Frage, die Sie dann aber zugespitzt haben, ist die, ob es denn zum Beispiel Erlassbedarf gibt, wenn ein Eigentümer gezwungen werden würde, durch die Grundsteuerbelastung sein Grundvermögen zu veräußern.

Da stellt sich die Frage, ob im Gesetz hierfür eine Regelung vorgesehen werden muss. Aus meiner Sicht ist das nicht der Fall, weil das eher atypische Fälle sein dürften. Das ist ein Thema, was auch schon verschiedentlich angeklungen ist. All das spricht dafür, dass die Grundsteuer in ihrer eher moderaten Höhe beibehalten wird.

Von daher geht diese Einordnung als Objektsteuer bereits mit einem größeren Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers einher. Er muss eben nicht auf die individuelle Leistungsfähigkeit Rücksicht nehmen. Auch diejenigen, die die Grundsteuer mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip rechtfertigen, fordern nicht, dass subjektive Verhältnisse grundsätzlich im Gesetz Berücksichtigung finden müssen. Ob es in Sonderfällen dann einen Erlass geben kann, ist eine andere Frage.

Vielleicht noch ein Letztes. Es wurde angesprochen, ob überhaupt die Grundsteuer mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip gerechtfertigt werden könnte. Auch da möchte ich einfach der Ehrlichkeit halber sagen: Es ist beides möglich, auch wenn das Leistungsfähigkeitsprinzip auf eine ganze Reihe von Fragen keine Antwort gibt.

Herr Drüen hat auch schon angedeutet, dass wir möglicherweise hier einen Fall haben, wo es verschiedene Grundentscheidungen geben kann, die gleichermaßen verfassungskonform sind und – das ist dann aber wiederum die Aufgabe, die Sie

als Landesgesetzgeber zu lösen haben – dann in der Ausgestaltung konsistent sein müssen.

Dazu wurde bereits eine Reihe von Fragen angesprochen, insbesondere die Vermischung von einer äquivalenztheoretisch begründeten Bemessungsgrundlage und eben doch wieder Wertfaktoren, die ich ebenfalls als sehr problematisch ansehe. Das betrifft zum Beispiel die Zonierungsvorschrift, die nicht nur an mangelnder Bestimmtheit leidet, sondern bei der man sich eben auch fragt, was da überhaupt Kriterium für die Zonierung sein soll. Das wären wahrscheinlich Objektfaktoren, und die gehören eigentlich in ein am Äquivalenzprinzip ausgerichtetes Grundsteuergesetz nicht hinein.

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** Danke. – Herr Professor Schmidt.

**SV Prof. Dr. Thorsten Ingo Schmidt:** Vielen Dank für die Frage. Ich hatte in meiner Eingangsstellungnahme schon darauf hingewiesen, dass man das nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip wegen dieses Problems mit der Doppelbesteuerung etwa der Mieteinnahmen durch die Einkommenssteuer nicht restlos begründen kann.

Gleichwohl glaube ich, dass eine Begründung, die die Leistungsfähigkeitsgesichtspunkte in den Blick nimmt, deutlich besser funktioniert und verfassungsrechtlich besser zu legitimieren ist als das Äquivalenzmodell, das diesem Gesetzentwurf zugrunde liegt.

Die Einstufung als Objektsteuer bedeutet nun, dass wir nicht auf die individuelle, persönliche Leistungsfähigkeit abstellen wie bei der Einkommensteuer etwa, sondern es ist letztlich diese Ausgestaltung als Sollertragsteuer, welche die Leistungsfähigkeit dieser Immobilie verkörpert. Das ist der Ansatzpunkt.

Und ansonsten: Niemand darf wegen der Grundsteuer aus seiner Immobilie gedrängt werden. Das spricht, wie Frau Hey es gesagt hat, für moderate Höhen. Die Grundsteuer darf nicht beliebig wachsen, wobei wir da natürlich auch berücksichtigen müssen, dass wir am Ende noch die Stellschraube des gemeindlichen Hebesatzes haben. Vielleicht so viel zunächst einmal dazu.

Wenn Sie hier schon dem Äquivalenzmodell folgen, müssten Sie das dann eigentlich auch konsequent durchführen. Darauf hat Frau Hey schon hingewiesen.

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** Danke. – Herr Professor Drüen.

**SV Prof. Dr. Klaus-Dieter Drüen:** Vielen Dank, Herr Abgeordneter Hofmann, für die Frage. Frau Hey hat aus meiner Sicht vollkommen zu Recht gesagt, dass es nicht um individuelle Leistungsfähigkeit bei der Grundsteuer geht.

Ihre Frage zielte ja unter Berücksichtigung der älteren Rechtsprechung darauf ab, wie weit der Belastungskorridor ist.

Wir haben traditionell in Deutschland ein Vielsteuerrecht, mit Landessteuern, mit Bundessteuern, mit Kommunalsteuern und keine ideale Abgrenzung, wie sich die verschiedenen Kriterien der Leistungsfähigkeit zusammenfügen und ergänzen. Da ist die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes bisher sehr, sehr zurückhaltend gewesen, und frühere Versuche, eine Obergrenze der Besteuerung einzuführen, haben sich ja letztlich als nicht durchgreifend erwiesen.

Das führt dann zur Übermaßbesteuerung, die Sie angesprochen haben. Ja, das mag durch die Kumulation so sein, weil wir keine Steuerkonkurrenzlehre haben.

Da ist aber nicht die Grundsteuer dann möglicherweise der Annex, der das Fass zum Überlaufen bringt, sondern das ist das Zusammenwirken aller Steuern. Also kann man nicht genau identifizieren, dass es gerade die Grundsteuer ist, wo man helfen muss.

Aber Frau Hey hat auch schon zu Recht gesagt, dass es natürlich auch im geltenden Grundsteuerrecht Erlassstatbestände gibt, wo die Unterstellung, dass die Ertragsfähigkeit die Steuerlast nicht trägt, dazu führt, dass man einen Erlass ausspricht. Ansonsten wäre man bei allgemeinen Billigkeitslösungen, die die AO auch vorsieht.

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** Nachfrage vom Kollegen Hofmann.

**Abg. Michael Hofmann (CSU):** Eine Nachfrage. Bei dem Grundsteuergesetz haben wir das Problem anders als beim Einkommensteuergesetz, wo die Quote durch den Bundesgesetzgeber einheitlich festgelegt wird, dass wir als Bayerischer Landtag nur den Rahmen festlegen können. Das heißt, die tatsächliche Auswirkung beim entsprechenden Steuerzahler haben am Ende des Tages die Gemeinden in der Hand.

Also: Welche Sorgfaltspflichten an den Gesetzgeber müssen vor dem Hintergrund, dass wir es schließlich nicht beeinflussen können, wie stark durch die Festlegung des Hebesatzes der einzelne am Ende belastet wird, gesetzt werden? In welchem Rahmen sehen Sie in der Hinsicht eigentlich die Problematik, dass wir nur die Rahmenbedingungen vorgeben, es aber nicht im Griff haben, wie schwer belastet der Zahler herausgeht?

In derselben Reihenfolge vielleicht wieder.

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** Ja, wieder in der gleichen Reihenfolge. Frau Hey.

**Sve Prof. Dr. Johanna Hey:** Ganz kurz, Herr Hofmann, Sie sprechen zu Recht die Verantwortung der Kommunen an. Die Hebesatzpolitik der Kommunen können Sie als Landesgesetzgeber nicht beeinflussen. Sie wissen, dass wir in der Gewerbesteuer, da geht es um den Steuerwettbewerb, einen Mindesthebesatz haben, den der Bund vorgegeben hat.

Aber das, was natürlich dann auch wieder verfassungsrechtlich gerechtfertigt werden muss, heißt also, die Hebesatzautonomie ist ein ganz zentraler Bestandteil der Garantien im Artikel 28 Grundgesetz für die Autonomie der Kommunen. Damit einher geht natürlich auch die Verantwortung. Ich denke, die können und dürfen Sie als Landesgesetzgeber auch gar nicht abnehmen.

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** Herr Schmidt.

**SV Prof. Dr. Thorsten Ingo Schmidt:** Natürlich ist Ihre Macht hier als Landtag, wie Sie es ausgeführt haben, Herr Abgeordneter Hofmann, da etwas begrenzt. Sie können nicht die Gesamthöhe bestimmen, die die Kommune von Ihren Bürgern verlangt.

Sie als Landtag können aber die Anteile, die die einzelnen Gruppen der Immobileneigentümer innerhalb der Gemeinde zahlen müssen, durch Ihr Gesetz festlegen. Es ist ja letztlich ein Nullsummenspiel, welcher prozentuale Anteil jetzt auf die Eigentümer von Einfamilienhäusern, von Zweifamilienhäusern, von unbebauten Grundstücken und so weiter entfällt. Das können Sie festlegen.

Ab dem Punkt, meine ich, sollten Sie Leistungsfähigkeitsgesichtspunkte berücksichtigen und nicht beim reinen Flächenmodell verharren.

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** Herr Drüen.

**SV Prof. Dr. Klaus-Dieter Drüen:** Natürlich ist zu Recht die kommunale Hebesatzautonomie, die verfassungsrechtlich gewährleistet ist, betont worden. Aber immerhin hat das Bundesverfassungsgericht ja für den gewerbsteuerlichen Mindesthebesatz von 200 % Rechtfertigungsgründe gesehen. Dagegen ist ja auch eine Verfassungsklage erhoben worden, die dann im Endeffekt in einem konkreten Fall positiv ausgegangen ist.

Ich denke, was Frau Hey gesagt hat, ist richtig. Man kann nicht definitiv vorgehen und jetzt die Hebesätze den Kommunen vordiktieren. Aber eine gewisse gesetzliche Rahmensetzung halte ich schon für überlegbar. Ob man, wie Herr Schmidt vorgeschlagen hat, in der Ausgestaltung der Bemessungsgrundlage wirklich die konkrete Verteilung schon so vorprägen kann, dass das gewünschte Ergebnis stattfindet, ist nicht nur ein Rechenergebnis, sondern die Frage, wie weit die Steuerungskraft des Landesgesetzes da reicht.

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** Herr Riedel hat sich dazu gemeldet.

**SV Harald Riedel:** Wenn ich mir quasi als Nichtverfassungsrechtler eine Anmerkung aus der kommunalen Praxis erlauben darf: Ich glaube, Sie müssen sich um die Verantwortung der Kommunen nicht so große Sorgen machen. Die haben aus meiner Sicht in der Vergangenheit gezeigt, dass man dieses Instrument des Grundsteuerhebesatzes sehr verantwortungsvoll einsetzt.

Ich habe jetzt keine Zahlen für Bayern, aber ich habe in meiner Stellungnahme Bezug genommen auf einen "Handelsblatt"-Artikel von 2019, der eine Erhebung für 2016 abgebildet hat, wonach Deutschland im EU-Vergleich bei der Grundsteuerbelastung im Mittelfeld liegt und mit einer Pro-Kopf-Belastung der Grundsteuer von 149 Euro deutlich gegenüber anderen Ländern beispielsweise Großbritannien zurückliegt. Die haben eine Pro-Kopf-Belastung bei der Grundsteuer im Jahr 2016 von 1.022 Euro.

Auch gibt es den Vergleich mit der USA, wo ein Haushalt um das Vierfache höher mit der Grundsteuer belastet wird als in Deutschland. In Deutschland waren es zu dem Zeitpunkt 470 Euro, in den USA 2.197 Euro. Ich glaube, das deutet auch darauf hin – das war ja auch einer Ihrer Punkte, wo Sie sich Sorgen machen –, dass wir in der Vergangenheit von einer irgendwie erdrosselnden Wirkung der Grundsteuer auf Immobilieneigentümer oder Grundstücksbesitzer weit entfernt waren.

Im Prinzip wird die Erhebung der Grundsteuer, so wie es bis jetzt gewesen ist – wir haben uns ja auf die Aufkommensneutralität verpflichtet – auch in Zukunft sein, was aber natürlich nicht heißt, dass man zu gegebener Zeit dann doch immer mal den Hebesatz aufgrund der Haushaltsentwicklungen anheben muss. Aber ich meine, dass alles darauf hindeutet, dass wir als Kommunen mit unserer Verantwortung an der Stelle gut umgegangen sind.

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** Dann ist der Fragenkomplex vom Kollegen Hofmann erledigt. Herr Mayer hat sich angemeldet. Bitte, Herr Mayer.

**SV Hans-Peter Mayer:** Vielleicht noch mal anknüpfend an das, was Herr Riedel gesagt hat. Der Durchschnittshebesatz im kreisangehörigen Bereich liegt derzeit bei 340. Wir haben Ausreißer nach unten, wir haben ein paar Ausreißer nach oben.

Herr Riedel hat gesagt, Hebesatzdiskussionen vor Ort seien immer von großer kommunalpolitischer Verantwortung getragen. In anderen Ländern zum Beispiel in Nordrhein-Westfalen gibt es leider Kommunen, die bei 900 bis 1.200 liegen. Das wurde übrigens auch verwaltungsgerichtlich überprüft, es ist bisher nicht als erdrosselnd betrachtet worden.

Da wollen wir nicht hinkommen. In diesem Reformprozess werden wir schon auf das kommunale Selbstverwaltungsrecht, unsere Finanzhoheit und eben die Hebesatzautonomie hinweisen.

Auf der kommunalen Einnahmeseite habe ich nicht allzu viele Stellschrauben. Ich habe nur zwei Steuern, wo ich Hebesatzrecht habe. Das ist die Gewerbesteuer und die Grundsteuer, und da sind sich Bürgermeisterinnen und Bürgermeister, Gemeinderatsmitglieder, Stadtratsmitglieder ihrer Verantwortung bewusst.

Ich glaube, wir können mit der Verantwortung umgehen. Sie brauchen auch bei anderen Dingen keine Sorge zu haben, dass wir jetzt über das Ziel hinausschießen und völlig verantwortungslos handeln, sondern es ist ein schwieriger Prozess.

Unsere Stabilisierungshilfegemeinden werden über das Programm immer sehr genau überprüft, ob sie beispielsweise den Durchschnittshebesatz erreichen usw. Das sind schwierige Prozesse, selbst für Gemeinden in schwierigen Finanzlagen. Die gehen nicht von 350 auf 900, sondern die gehen von 350 vielleicht auf 360, auf 375 und haben schon größte Bedenken, die Bürger so zu belasten. Ich glaube, wir können mit dem Thema gut umgehen.

Wir haben auf der kommunalen Ebene damit lange Erfahrung. Die Sorge brauchen Sie, glaube ich, nicht zu haben.

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** Herr Buckenhofer.

**SV Bernd Buckenhofer:** Ich habe noch eine Ergänzung. Ich glaube, die Diskussion jetzt zeigt doch deutlich, wie wichtig es ist, im Gesetzentwurf auf die Äquivalenzzahlen zu schauen. Sonst haben wir nämlich eine Diskussion, bei der automatisch eine intensive Hebesatzdiskussion in den Städten und Gemeinden notwendig wird.

Wenn diese Äquivalenzziffern zu niedrig sind und die Messbeträge bei der Multiplikation mit dem derzeit geltenden Hebesatz ein niedrigeres Aufkommen als vorher ergeben, dann wird man über eine Hebesatzanhebung in den davon betroffenen Städten und Gemeinden sprechen müssen. Dass das politisch schwierig ist, wenn damit dann nicht mehr der Effekt erzielt werden kann, dass die Einnahmen stabil bleiben, hatte ich eingangs schon gesagt. Deshalb bitte ich, diesen Punkt noch einmal genauer anzuschauen. – Danke schön.

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** Dann kommen wir zum nächsten Kollegen, der Kollege Pargent hat sich zu Wort gemeldet.

**Abg. Tim Pargent (GRÜNE):** Sehr geehrte Damen und Herren, auch von meiner Seite besten Dank, dass Sie heute da sind und uns mit Rat und Tat zur Seite stehen. Wir schauen mal, ob die Regierungsfractionen den einen oder anderen Kritikpunkt wirklich aufnehmen.

Meine Fragen möchte ich zunächst dem Thema Verfassungskonformität widmen und möchte diese an Frau Professorin Hey und die beiden anderen Professoren richten. Hier möchte ich zwei Punkte ansprechen. Erstens scheint mir der Verstoß gegen den Gleichheitssatz im Raum zu stehen, der teilweise mit dem Hinweis auf Vereinfachung weggewischt wird, der aber zweifelsohne besteht. Sie, Herr Profes-

sor Schmidt, haben das als "Gleichbesteuerung von wesensmäßig Ungleichem bzw. als Ungleichbesteuerung von wesensmäßig Gleichem" bezeichnet, indem Sie darauf hinweisen, dass mit dem geplanten Flächenmodell zumindest gleiche Grundstücke mit gleichem Gebäude in der Innenstadt mit deutlich höherem Wert durch höhere Art, Lage etc. genauso besteuert werden sollen, wie es vielleicht in Randlagen in deutlich unattraktiverer Form erfolgen soll. Deswegen die Frage: Inwieweit erachten Sie das vorgelegte Flächenmodell im Einklang mit dem Gleichheitssatz?

Die zweite Frage stellt auf das Thema des Äquivalenzprinzips, das wir bereits breit diskutiert haben, ab. Ich kann vorausschicken, dass ich das für keinen besonders gut geeigneten Rechtfertigungsgrund allein aus der Praxis heraus halte. Deswegen meine konkrete Nachfrage an den gleichen Kreis: Wenn wir das mit dem Äquivalenzprinzip begründen wollen, frage ich mich, warum unbebaute Grundstücke überhaupt einer Besteuerung unterliegen sollen. Ich habe ja aus dem unbebauten Grundstück, auf dem kein Mensch wohnt, keinen Nutzen in Anbetracht der kommunalen Infrastruktur. Es wohnt da ja niemand, es nutzt niemand die Infrastruktur. Es entstehen auch keine Kosten, da dort niemand wohnt. Es steht dort kein Haus, das brennen könnte. Vielleicht muss die Straße geräumt werden, dafür vielleicht einen halben Cent. Sie merken, dass ich nicht ganz nachvollziehen kann, wie über die Rechtfertigung des Äquivalenzprinzips unbebauter Grund überhaupt einer Besteuerung zugeführt werden soll.

Die nächste Frage, die das Problem Äquivalenzprinzip noch einmal herausstellt: Wenn ich bei mir im Fichtelgebirge ein etwas unattraktives Haus erbe, in dem unten Gewerbe und oben Wohneinheiten sind, mit einem dahinter liegendem größeren Grundstück und nicht in der Lage bin, dieses Haus einer Nutzung zuzuführen, weil es derart unattraktiv ist, ich aber nach dem Flächenmodell eine sehr hohe Abgabenlast künftig befürchten darf, stelle ich mir die Frage, inwieweit das dem Äquivalenzprinzip entspricht, wenn dort niemand einziehen möchte, wenn das nicht einer Nutzung zugeführt werden kann und dadurch kein Nutzen und relativ wenig Kosten für die Gemeinde entstehen. Also, inwieweit ist das Äquivalenzprinzip als kommunale Infrastrukturabgabe bei diesen zugegebenermaßen extremen Fällen, aber nicht völlig seltenen Fällen überhaupt ein gangbarer Weg und eine gangbare Begründung?

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** Die Frage ist wieder an die drei Rechtswissenschaftler gerichtet. Frau Hey, bitte

**Sve Prof. Dr. Johanna Hey:** Die erste Frage ist: Was ist unser Maßstab für Gleichbehandlung? – Ich denke, das ist das Kernproblem. Wenn gesagt wird, dass das Äquivalenzprinzip eine Flächensteuer grundsätzlich trägt, dann müssen wir, das ist eben schon gesagt worden, gleiche Flächen gleich besteuern, und auch gleich genutzte Flächen gleich besteuern, wenn eine Differenzierung stattfindet. Das ist der Gleichheitsmaßstab.

Um es noch mehr auf den Punkt zu bringen: Ist eine Kopfsteuer gleichheitssatzkonform? Das ist durchaus ähnlich, da würde man auf dem ersten Blick, wenn man nach dem Leistungsprinzip herangeht, sagen: Nein. – Sie müssen das Leistungsprinzip ausblenden. Wenn sich der bayerische Gesetzgeber für eine äquivalenztheoretisch begründete Grundsteuer entscheidet, dann ist das der Vergleichsmaßstab, nämlich das Maß Fläche.

Ich gebe Ihnen Recht. Es ist sicherlich die größte Schwierigkeit, aus der reinen Grundstücksfläche, aus der reinen Gebäudefläche unmittelbar auf individuelle Nutzenwerte zu schließen. Das ist aber meines Erachtens nicht die Aufgabe, die zu

leisten ist, sondern es geht darum, ob die Fläche, insbesondere auch die Gebäudefläche – Sie haben ja auch die Differenzierung bei der Nutzung –, bei typisierender Betrachtung eine Inanspruchnahme kommender Leistungen abbildet. Das ist aus meiner Sicht das zentrale Problem.

Unbebaute Grundstücke. Ich gebe Ihnen Recht, es ist wohl nicht zutreffend, dass sich da gar keine kommunale Infrastruktur und Investitionsmaßnahmen begünstigend niederschlagen, aber von diesen Grundstücken aus werden keine Schulen, Theater oder dergleichen in Anspruch genommen. Darum geht es aber gar nicht, sondern es geht um die potenziellen Nutzungsmöglichkeiten. Nochmal. Eine Steuer ist nie geeignet, individuelle Kosten oder Nutzen abzudecken. Es geht immer nur um eine Globaläquivalenz, und die kann man auch einem unbebauten Grundstück, das bebaut werden könnte, zuordnen.

Ihr Fall mit dem bebauten Grundstück, das nicht entsprechend genutzt werden kann, ist der kritischste Fall, aber auch da ist es bei typisierender Betrachtung gerechtfertigt. Über diese seltenen Einzelfälle muss man hinweggehen. Die Typisierung ist durch die erhebliche Vereinfachung, die damit einhergeht, gerechtfertigt.

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** Herr Professor Schmidt.

**SV Prof. Dr. Thorsten Ingo Schmidt:** Herr Abgeordneter Pargent, meine Antwort dürfte Sie nicht überraschen. Ich halte das Flächenmodell, das hier vorgelegt wird, für mit Artikel 3 Absatz 1 Grundgesetz unvereinbar. Ich plädiere in einem Verstoß gegen den Gleichheitssatz. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung vom April 2018 in der zweiten Tenorierung gesagt: Ermöglichende Wertungsregeln rechtfertigen ganz generell keine in ihrer Relation realitätsnahe Bewertung selbst die Vermeidung eines noch so großen Verwaltungsaufwandes nicht in ihrer Verwendung. – Einen solchen Fall sehe ich auch hier bei dem Flächenmodell gegeben.

Ich möchte gerne noch etwas zu dem sagen, was der Kollege Drüen ausgeführt hat, nämlich zur Reichweite des Artikels 72 Absatz 3. Auch da bin ich nicht der Auffassung des Kollegen Drüen. Herr Drüen hat sinngemäß gesagt, Artikel 72 Absatz 3 ist nicht nur eine Kompetenznorm, sondern verschiebt auch den Bewertungsmaßstab und ermöglicht größere Spielräume. – Das halte ich nicht für zutreffend, und zwar aus folgendem Grund: Herr Drüen sagt, wenn es keinen größeren Spielraum gäbe, dann liefe Artikel 72 Absatz 3 Nummer 7 leer. Das trifft meines Erachtens nicht zu. Für einen Landesgesetzgeber bleiben, auch wenn er Leistungsfähigkeitsgesichtspunkten folgt, immer noch Möglichkeiten, dass er darüber entscheidet, in welchem Verhältnis die Grundsteuermesszahlen zueinander stehen sollen. Hinsichtlich der Entscheidung darüber, ob wie bei einem Bodenwertmodell nur das Grundstück besteuert werden soll wie in Baden-Württemberg oder auch das darüber liegende Gebäude, bleiben durchaus Spielräume.

Der zweite Aspekt: Wenn das so richtig wäre, müsste das ja auch für die anderen Fälle des Artikels 72 Absatz 3 gelten, also dass die Länder jetzt komplett andere Bewertungsmaßstäbe im Jagdwesen, bei der Bodenverteilung, beim Wasserhaushalt, bei der Hochschulzulassung haben könnten. Das überzeugt mich nicht.

Schließlich noch zu den unbebauten Grundstücken. Ja, ich finde es auch problematisch, unbebaute Grundstücke äquivalenztheoretisch steuerbelastend zu rechtfertigen. Möglicherweise kann es Ansatzpunkte geben. Etwas bleibt ja übrig. Wenn es um die erstmalige Erschließung des Grundstückes geht, bleibt immer noch ein gemeindlicher Erschließungsanteil von mindestens 10 % übrig. Da kann man sagen: Auch das unbebaute Grundstück hat der Gemeinde Kosten verursacht. –

Natürlich sind die bei der äquivalenztheoretischen Betrachtung weitaus geringer. – Soweit zunächst von mir.

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** Herr Professor Drüen.

**SV Prof. Dr. Klaus-Dieter Drüen:** Vielen Dank für Ihre Frage. Zunächst stimme ich vollinhaltlich den Ausführungen von Frau Hey zum Leistungsfähigkeitsprinzip, zu der Individualäquivalenz und auch zu dem Maßstab für Artikel 3 zu.

Vielleicht als Gegenrede zu dem Kollegen Schmidt, weil er es gerade bewusst angesprochen hat. Herr Abgeordneter Pargent, natürlich bedarf der Gleichheitssatz immer der Wertung. Was ist gleich, was ist ungleich? Das Bundesverfassungsgericht sagt in ständiger Rechtsprechung: Der Gleichheitssatz ist bereichsspezifisch anzuwenden. Auch im Steuerrecht wendet es dieses bereichsspezifisch an, also subbereichsspezifisch, wenn Sie so wollen, und sagt: Für die Einkommenssteuer Leistungsfähigkeit und -folgerichtigkeit als zentrale Maßstäbe.

Bei anderen Steuern wird es mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip schon etwas waghalsiger, wenn Sie nur an die großen Steuern wie die Umsatzsteuer als allgemeine Verbrauchssteuer denken. Da wird nicht gefragt, ob sich der Bettler das Brot leisten kann. Da wird eine Leistungsfähigkeit aus dem Konsum geschlossen, sie wird initiiert.

Was will ich damit sagen? – Der Gesetzgeber hat einen Spielraum, festzulegen, was er besteuern will. Das hat Einfluss auf die Vergleichsgruppen beim Gleichheitssatz. Deswegen kann man nicht so pauschal aus der Vorfestlegung, das ist gleich oder ungleich, argumentieren. Das widerspricht dem Leistungsfähigkeitsprinzip. In diesem Sinne ist auch meine Argumentation aus Artikel 72 zu verstehen. Wenn es so ist, dass das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung für alle Steuerarten, selbst für die Einkommensteuer sagt, der Gesetzgeber hat einen großen Gestaltungsspielraum, welche Steuern er erhebt, was er zum Belastungsgrund erklärt, dann gilt das auch für die Grundsteuer. Dann bedeutet das aus der Kompetenznorm des Artikels 72, dass hier verschiedene Grundsteuern im Wege der Abweichungsgesetzgebung in Deutschland möglich sind. Der Gleichheitssatz richtet sich an den jeweiligen Hoheitsträger, sodass eben die Ausgestaltung in Baden-Württemberg eine andere sein kann als in Bayern.

Das Argument, Herr Schmidt, ist nicht, dass das alleine aus der Kompetenznorm zu schließen ist. Ich bin mit Ihnen dabei: Natürlich ist der Gleichheitssatz zu wahren, aber gerade weil das Bundesverfassungsgericht in der ersten Stufe die Gestaltungsfreiheit des Parlaments betont und diese für die Grundsteuer gestärkt ist, sehe ich hier gerade bei einer Steuer, die Objektsteuer und Massenfallsteuer ist – und das war Ihre Frage, Herr Pargent, Vereinfachung nur als Rechtfertigungsgrund? – dies als den tragenden Grund für die Ausgestaltung dieser Steuer.

Damit noch ein Punkt zu dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 10.04.2018. Sie wissen vielleicht, ich war der Prozessbevollmächtigte der Bundesregierung, und das bewegt mich auch weiter, mich mit der Grundsteuer zu beschäftigen. Es ist über Jahrzehnte nicht gelungen, Gleichheitsgerechtes zu bewerten. Deswegen ist eine neue Perspektive, die nicht wieder in diese alte Bewertungsfalle hereinläuft, zu begrüßen. Deswegen sehe ich hier noch besondere Freiheiten.

Wenn man es ganz nüchtern betrachtet: Wird das Bundesverfassungsgericht nach dem Zuwarten über mehrere Jahre den Versuch eines Gesetzgebers, etwas anderes an die Stelle zu setzen, was verfassungsbeständiger ist, wirklich mit den Argumenten abschmieren lassen? – Das sehe ich nicht so.

Die Aussage, die Herr Schmidt zitiert hat, kenne ich sehr wohl. Es ist richtig. In dieser Entscheidung wird von der damaligen Bewertung ausgegangen, und da war die zentrale Ausgangsgröße der Verkehrswert – Sie hatten es in der ersten Stellungnahme auch gesagt, Herr Schmidt. Die Grundsatzentscheidung war der Verkehrswert. – Es waren dann die unterschiedlichen Relationen, von denen sich die einzelnen Grundstücke entfernt haben.

Wenn jetzt der Landesgesetzgeber in einem ersten Schritt ganz vom Verkehrswert weggeht, spielt diese Argumentation keine Rolle mehr.

Kurz zum Äquivalenzprinzip, Herr Abgeordneter: In der Entscheidung vom 10.04.2018 steht das Wort "Leistungsfähigkeitsprinzip" einmal im Parteivortrag. Das Bundesverfassungsgericht hat es für die Anwendung des Gleichheitssatzes nie wieder herangezogen, sodass ich hier Spielräume für das Landesparlament sehe.

Sie haben Inkonsistenten angesprochen, da habe ich auf Frau Hey verwiesen. Es geht nicht um die Individualäquivalenz, sondern es ist eine grob typisierende Äquivalenz. Beim unbebauten Grundstück kann man Abstriche machen, da bin ich gerne bei Ihnen, allerdings geht es ja nur darum, ob die Fläche überhaupt ein typisierendes Merkmal ist. Hier ist das Regelungsziel, Statik einzubauen, und nicht, dynamische Wertentwicklungen zu implementieren. Eines, was aus meiner Sicht auch wieder Freiheitsgrade bei der Typisierung gibt und den Gleichheitssatz beständiger macht.

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** Vielen Dank. – Nachfragen? – Keine.

Ich möchte die weitere Vorgehensweise hinsichtlich des Fragenkatalogs ansprechen. Ich dachte, wir fangen mit den ersten beiden Komplexen an. Bei dem ersten Komplex geht es um die bundesweiten Modelle und im zweiten geht es konkret um das bayerische und die weiteren Detailregelungen im Gesetz.

Die Punkte 1 und 2 lassen sich nicht so ohne Weiteres bei den Fragen trennen. Das werde ich auch nicht beanstanden. Aber wenn es um den Vollzug, sprich um die Abwicklung sowie um die Grundsteuer C geht, möchte ich doch, dass wir dies separat behandeln, weil es eigene Komplexe sind, die nicht unstrittig sind, zumindest bei der Grundsteuer C.

Die allgemeinen Fragen und die Fragen zu den bundesweiten Regelungen, zum Beispiel das Bodenrichtwertmodell, wie es unter 1d) des Fragenkatalogs zu finden ist, wie es in Baden-Württemberg geregelt ist, kann man durchaus zusammenfassen. Aber die Grundsteuer C würde ich gerne separat behandeln, weil es unser eigener Bereich ist.

Herr Kollege Güller.

**Abg. Harald Güller (SPD):** Kolleginnen und Kollegen! Sehr geehrte Damen und Herren! Zunächst auch von meiner Seite ein herzliches Dankeschön für die Stellungnahmen der Sachverständigen heute, insbesondere auch für die guten schriftlichen Stellungnahmen. Damit kann man in den nächsten Monaten arbeiten.

Wenn man vernünftig damit umgeht, sind zumindest hier im Hause die demokratischen Fraktionen hierfür offen. Mir ist klar, dass wir nicht in ein völlig wertabhängiges Modell gehen werden, wofür ich durchaus Sympathien habe. Ich denke, dass wir aber auch Verbesserungen an einzelnen Punkten erreichen können, wenn wir vernünftig miteinander umgehen. Mein Plädoyer in Richtung Staatsregierung: Wir sollten es nicht absolutistisch sehen, dass kein Halbsatz mehr verändert werden

darf, sondern dass eine solche Anhörung tatsächlich den Zweck hat, dass man einige markante Punkte verändert.

Wie gerade gesagt, wird der Themenbereich Grundsteuer C heute Nachmittag behandelt. Dennoch möchte ich gerne auf das Thema "Äquivalenzziffern und Dynamisierung" wie es im Gesetz steht, zurückkommen. Ich möchte die Herren Buckenhofer und Mayer sowie Herrn Riedel, der bereits Zahlen aus Nürnberg genannt hat, fragen: In welcher Größenordnung wird es sich nach Ihrer Auffassung, Herr Buckenhofer und Herr Mayer, bewegen, dass wir in eine vernünftige Äquivalenzziffer kommen? Wo müsste die ungefähr, wenn wir beim jetzigen System bleiben, angesiedelt sein?

Unabhängig davon geht es auch, das wurde von einzelnen Experten angesprochen, um Dynamisierung. Denken Sie überhaupt an Dynamisierung? Dazu hat meines Erachtens der Städte- und Gemeindetag noch nichts gesagt. Wie würde die Dynamisierung aussehen?

Am Nachmittag kommen wir dann auf die Grundsteuer C zu sprechen.

An Herrn Grieshaber habe ich keine Frage, aber eine höfliche Bitte. Sie haben in Ihrer Stellungnahme im Namen des Vereins Bund der Steuerzahler e.V. immer wieder nonchalant gesagt, sie sprechen "Im Namen der Steuerzahlerinnen und Steuerzahler in Bayern". Dazu möchte ich feststellen: Ich bin auch Steuerzahler, und in meinem Namen sprechen Sie definitiv nicht.

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** Die Fragen waren jetzt an die drei Professoren gerichtet und an Herr Grieshaber, oder?

**Abg. Harald Güller (SPD):** An Herrn Grieshaber hatte ich nur die Bitte gerichtet, die Form einzuhalten, dass man für die Mitglieder spricht und nicht für eine Personengruppe, die man nicht hat.

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** Vorhin kam der Wunsch von Frau Hey, die Reihenfolge bei den Professoren umzudrehen. Daher möchte ich zunächst Herrn Professor Drüen aufrufen.

**SV Prof. Dr. Klaus-Dieter Drüen:** Ich würde gerne antworten, aber ich habe keine konkrete Frage aufnehmen können. Es war aber auch akustisch ein Problem. Welche Frage soll ich beantworten?

**Abg. Harald Güller (SPD):** Meine Fragen gingen an Herrn Buckenhofer, Herrn Mayer und teilweise an Herrn Riedel zum Thema Äquivalenz, Höhe der Äquivalenzziffer, und im zweiten Teil hatte ich nach der Dynamisierung gefragt.

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** Die Frage nach der Höhe der Äquivalenz ging an die kommunalen Vertreter. An Herrn Professor Drüen hatten Sie keine Frage? – Okay. Äquivalenz und Verfassungskonformität ist kein Thema, sondern nur die Höhe? – Okay.

Dann nehmen wir die drei Vertreter der Kommunen: Herrn Buckenhofer, Herrn Mayer und Herrn Riedel. Herr Buckenhofer, bitte.

**SV Bernd Buckenhofer:** Vielen Dank, Herr Güller, für die Frage. Die Höhe der Äquivalenzziffern, das hatte ich schon ausgeführt, ist eine ganz wichtige Größenordnung für die später in den Kommunalparlamenten stattfindenden Diskussionen über den Hebesatz.

Das Problem ist, dass wir selber im Haus keine flächendeckenden Proberechnungen haben machen können, weil uns neben den Äquivalenzziffern die anderen Daten wie Grundstücksgrößen, Bebauung etc. fehlen. Wir haben versucht, das in einigen Städten einmal durchrechnen zu lassen. Nürnberg war meines Erachtens auch beteiligt. Vielleicht kann Herr Riedel nachher zu den konkreten Zahlen etwas sagen.

Wir haben festgestellt, dass im ersten Entwurf der Staatsregierung die Zahlen einfach deutlich zu niedrig waren. Wir können jetzt erfreulicherweise erkennen, und das hat das Finanzministerium auch so gesehen, dass bei dem Gesetzentwurf, der in den Landtag eingebracht wurde, die Äquivalenzziffern gegenüber der ursprünglichen Absicht erhöht wurden.

Uns fehlt bislang eine Erkenntnis, auf welcher Grundlage das Finanzministerium diese Zahlen erstellt hat. Die Informationen haben wir leider nicht bekommen. Es haben Gespräche stattgefunden, aber ich kann mich heute leider nicht festlegen und sagen: Die jetzt vorgeschlagenen Äquivalenzziffern müssten um 20, 40 oder gar 60 % erhöht werden. Das sind jetzt von mir beliebig gegriffene Zahlen. Genau es kann ich leider nicht sagen.

Der zweite Teil Ihrer Frage betrifft die Dynamisierung. Die Äquivalenzziffern sind ja eher eine rechnerische Größe zur Feststellung der Bemessungsgrundlage. Eine rechnerische Größe im luftleeren Raum einfach zu dynamisieren, ist wahrscheinlich rechtlich fragwürdig, grundsätzlich finde ich aber eine Dynamisierung der Bemessungsgrundlage sinnvoll. Ob das aber über eine Dynamisierung der Äquivalenzziffern erreicht werden kann? – Ich kann mir vorstellen, dass es dazu auch andere Ansichten gibt.

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** Herr Mayer, kurz der Hinweis. Herr Konrad ist auch anwesend, er kann ebenfalls etwas zu den Äquivalenzziffern sagen, wovon das Ministerium ausgegangen ist. Wenn es gewünscht wird, können wir ihn auch fragen. Aber jetzt haben zunächst Herr Mayer und Herr Riedel das Wort. Herr Mayer.

**SV Hans-Peter Mayer:** In unserer Stellungnahme zum damals vorgelegten ersten Entwurf des Gesetzes haben wir das ja zum Ausdruck gebracht. Wir hatten die Bedenken, das es zu niedrig ist. Das Finanzministerium hat diese Bedenken aufgegriffen und hat wohl ein Rechenmodell dahinter gelegt und die neuen Werte vorgegeben. Wir haben versucht, es im vordringlichen Bereich des Städtetags zu eruieren. Wir haben das nicht bei 2.031 kreisangehörigen Städten, Märkten und Gemeinden gemacht, die würden wir damit überfordern. Es gibt diese Daten nicht. Aber wir haben in der Stellungnahme gebeten, dass man uns die zugrundeliegende Berechnung offenlegt und mit uns in einen Diskurs geht, weil wir die Befürchtung haben, dass diese Zahlen noch spürbar zu niedrig sind und wir vermeiden wollen, dass wir flächendeckende Hebesatzdiskussionen in der zweiten Jahreshälfte 2024 führen.

Dann würde es sich bei dem Betroffenen festsetzen, er müsse nur deshalb mehr bezahlen, weil 2024 die Gemeinde einen neuen Hebesatz festgesetzt hat, und würde völlig außer Acht lassen, dass sich diese Verschiebung aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und dem Systemwechsel prinzipiell ergibt. Die "Buh-Männer und -Frauen" wären zum Schluss die Kommunalpolitikerinnen und -politiker. Das würden wir gerne vermeiden.

Unser Ansatz – jetzt werden manche gedanklich aufschrecken – ist: Im Zweifel ist die Äquivalenzzahl lieber etwas zu hoch und ich versetze 2.056 kreisangehörige und kreisfreie Gemeinden in die Lage zu senken, als dass ich wieder flächendeckend erhöhen muss, weil eine Senkung in einem politischen Gremium ein deutlich

einfacherer Beschluss ist, als der andere Weg. Ich denke, das kennen Sie alle aus Ihrer Praxis.

Zum Thema Dynamisierung. Das System sieht in dieser Form keine Dynamisierung vor. Es gibt zwei Stellschrauben. Die eine hat der Gesetzgeber in der Hand, indem er in dem Gesetz Faktoren verändert, und die zweite haben die Kommunen in der Hand, indem sie den Hebesatz anpassen. Das haben wir vorhin diskutiert, es wird nicht regelmäßig passieren, sondern darüber werden intensive kommunalpolitische Diskussionen erfolgen. Wenn Sie Bürgermeisterinnen und Bürgermeister fragen, haben die natürlich ehrlicherweise nichts gegen eine Dynamisierung, aber man muss immer in dem jeweiligen System denken, in dem man sich befindet.

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** Herr Riedel.

**SV Harald Riedel:** Herr Vorsitzender! Liebe Kolleginnen und Kollegen! Ich habe es vorhin schon erwähnt. Wir haben entsprechende Probeberechnungen vorgenommen. Auf einer breiten empirischen Basis war das aber leider nicht möglich. Soweit es möglich war, kommen wir in Nürnberg zu dem Ergebnis, dass wir den Hebesatz um mindestens 50 % anheben müssen, von 555, wo wir im Moment sind, da sind wir an der Spitze der bayerischen Kommunen gemeinsam mit der Stadt Fürth, auf über 800 %. Das werden sehr schwierige Diskussionen in Nürnberg werden. Deswegen kann ich es nur unterstützen, dass, wenn es bei dem Gesetzentwurf bleibt, über das Thema Äquivalenzziffern nachgedacht und hier eventuell nachgeschärft wird.

An der Stelle will ich die Gelegenheit nutzen und auf das Thema Dynamisierung hinweisen. Ich möchte Ihnen ein Beispiel der Stadt Nürnberg vorstellen. Wir haben in Nürnberg in den letzten zehn Jahren zweimal den Grundsteuerhebesatz angehoben, und zwar im Jahr 2012 und im Jahr 2018, einmal von 490 auf 535 % und 2018 von 535 auf 555 %. Es war eine sehr schwierige Diskussion, weil wir damit nun den höchsten Grundsteuerhebesatz in Bayern gemeinsam mit Fürth haben. Aber das war in einer Zeit, in der sich mutmaßlich – mir liegt die genaue Zahl nicht vor – in Nürnberg und in wesentlichen Teilen Bayerns die Immobilienpreise verdoppelt haben, sich also auch die Vermögenswerte verdoppelt haben. In der Zeit haben wir den Hebesatz in Nürnberg um 13,2 % angehoben. Das war schon eine sehr schwierige politische Diskussion und von den Fraktionen schwer mitzutragen.

Wir wissen ja, dass die Grundsteuer eine schwierige Steuer ist, weil sie aufgrund der Umlegung auf die Mieten letztendlich die Gesamtbevölkerung trifft, und letztendlich auch die, die von den massiv steigenden Mieten in den Großstädten sowie so schon stark belastet werden.

Vor dem Hintergrund meine Bitte, und das kann man nicht oft genug sagen: Schauen Sie sich bitte vonseiten des Landtags noch einmal das Thema der Äquivalenzziffern an, wenn es bei diesem Gesetzentwurf bleibt.

Zur Dynamisierung auch von meiner Seite noch ein Satz, ich habe das vorhin ja quasi in die Diskussion geworfen. In dem bestehenden Gesetzentwurf sehe ich eine Dynamisierung tatsächlich als sehr schwer umsetzbar an. Man kann sich vorstellen, dass die Äquivalenzziffern entsprechend der Entwicklung des Immobilienpreisindex quasi automatisch nach oben gehen. Das hat natürlich die Problematik – das wissen wir alle –, dass die Entwicklung der Immobilienpreise in Bayern stark unterschiedlich regional verläuft. In Oberfranken haben wir beispielsweise eine andere Entwicklung als in München oder in Oberbayern. Deswegen kann das nicht für ganz Bayern gelten.

Ich befürchte, dass die Messe in einer gewissen Art und Weise schon gesungen ist. Deshalb noch einmal der Hinweis: In der langen Diskussion seit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts hat es sehr verschiedene Grundmodelle gegeben. Es waren insgesamt drei Grundmodelle: Das war der wertorientierte Ansatz, das war der flächenorientierte Ansatz und dann gab es noch das sogenannte Kompromissmodell. Das ist damals von Thüringen in die Diskussion eingebracht worden, und das fand ich immer überzeugend, weil es eine Mischung aus einem wertorientierten und einem flächenorientierten Ansatz war, und damit vom Verwaltungsaufwand her – das haben die Bewertungen damals gezeigt – überschaubar war. Das war der Punkt, den Boden nach den Bodenrichtwerten zu bewerten. Man hat quasi eine Wertentwicklung, die man bürokratiearm über die Bodenrichtwerte bekommt, die es flächendeckend automatisiert gibt. Ich weiß aus Gesprächen mit dem Finanzminister, dass der Finanzminister Füracker bei dem Thema Bodenrichtwerte skeptisch ist. Er sagt, dass die möglicherweise in Bayern in der Fläche nicht überall in der Qualität vorliegen, wie es in den Städten der Fall ist. Das müsste man sich dann noch einmal anschauen, ob es tatsächlich so ist. Ich denke, dass in einem entwickelten Land wie dem Freistaat Bayern ein solches Problem zu beheben sein müsste.

Die Wertkomponente ist mit der Dynamisierung enthalten. Wenn man dann für die Gebäude die reine Fläche nimmt, hat man einen unbürokratischen Ansatz, weil der Wert der Gebäude sicherlich schwieriger festzulegen ist als der Wert der Grundstücke, der ständig über den Markt in den Bodenrichtwerten repräsentiert ist.

Ein solches Kompromissmodell fand ich immer interessant. Als ich den Gesetzentwurf von Bayern gelesen habe, habe ich mich erinnert, und wollte es bei Ihnen im Landtag platzieren, dass ein solches Modell auch denkbar wäre, was deutlich leichter zu administrieren ist als das Bundesmodell. Ich kann durchaus die Kritik anerkennen, dass das Bundesmodell Schwächen hat. Die Stellungnahme des ifo-Instituts hat das ja deutlich herausgearbeitet, aber ich denke, dass Bayern in der Lage wäre, hier etwas bürokratieärmeres zu schaffen, was aber gleichzeitig eine Wertkomponente und eine kleine Dynamisierung enthält. Meine Bitte wäre, dass Sie diesen Gedanken mitnehmen.

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** Vielen Dank für diese ausführliche Stellungnahme. – Herr Rüchardt vom vbw, er vertritt Herrn Brossardt, der leider gehen musste.

**SV Dr. Benedikt Rüchardt:** Ich möchte etwas zu einem Aspekt, der von Herrn Güller angesprochen wurde, sagen, nämlich zu der Frage, wie die Äquivalenzzahlen auszusehen hätten. Ich verstehe die kommunale Seite, die die Diskussionen als nicht so ganz einfach ansieht. Das hat diese Reform insgesamt an sich, und zwar betrifft das jedes Bundesland; denn jedes Land musste ein Modell auflegen, das die Belastungsrelationen zu dem bisherigen Stand verschiebt. Das muss man den Bürgern erklären. Wir sind der Auffassung, und Herr Brossardt hat es anfangs in seiner Einführung kurz erläutert, dass ein wesentliches Element diese aufkommensneutrale Hebesatzzahl ist und deren Vermittelbarkeit gegenüber den Bürgern und gegenüber den Stadt- und Gemeinderäten im Vorfeld dieser Diskussionen erörtert werden muss. Das geht natürlich erst, wenn die Quadratmeterzahlen und die Verhältnisse, die dahinterstehen, bekannt sind. Das kann derzeit nicht passieren. Aber wir treten sehr dafür ein, eine solche aufkommensneutrale Hebesatzzahl allgemein kommunalscharf zu veröffentlichen, sodass sich die Diskussion in den Kommunen in dieser Beziehung versachlicht.

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** Kollege Güller wollte von Herrn Konrad noch kurz hören, wie das Ministerium zu den Äquivalenzzahlen gekommen ist, die

im Vergleich zum ersten Entwurf nachgebessert wurden. Herr Konrad, können Sie das ganz kurz erläutern?

**MR Karlheinz Konrad (Finanzen und Heimat):** Vielen Dank, Herr Abgeordneter, für die Frage. – Hinsichtlich der Bemessung der Äquivalenzzahlen haben wir uns in Bayern an denselben Grundsätzen orientiert wie der Bundesgesetzgeber. Der Bundesgesetzgeber stand bei der Bemessung der Messzahlen vor demselben Problem, eine aufkommensneutrale Messzahl zu ermöglichen. Das setzt voraus, dass man eine Stichprobe von Grundstücken nimmt, die man nach den Bewertungsgrundsätzen des jeweiligen Grundsteuerrechts festsetzt.

Wir haben in Bayern größenordnungsmäßig 10.000 Grundstücke ausgewertet. Das war statistisch in jeder Hinsicht zweifelsfreies Vorgehen, wir haben uns jedenfalls bemüht, keinen systematischen Buyer in diese Stichprobe hineinzubekommen. Auf dieser Grundlage haben wir dann das Messbetragsvolumen geschätzt. Die Äquivalenzzahlen von 5 Cent und 40 Cent sind Ergebnis dieses Prozesses. Also mit 5 Cent für Grund und Boden und 40 Cent für Gebäude kommen Sie auf dasselbe Messbetragsvolumen, das Sie nach dem alten, mittlerweile verfassungswidrigen Recht haben. Das heißt natürlich nicht, dass es bezogen auf die einzelne Gemeinde gilt. Das ist eine Betrachtung, die auf das gesamte Staatsgebiet ausgelegt ist. Das bedeutet natürlich auch, dass je nach dem, wie die Siedlungsverhältnisse in der jeweiligen politischen Gemeinde sind, sich die Belastungswirkungen auch verschieben können.

Es liegt natürlich auf der Hand, dass, wenn Sie eine bewertungsunabhängige Steuer haben, die Substratdichte des Besteuerungsgegenstands in Großstädten und in kleineren Gemeinden nicht abgebildet werden kann.

Wenn Herr Riedel jetzt anführt, dass die Stadt Nürnberg höhere Hebesätze als in der Vergangenheit festsetzen muss, dann hat das sicherlich eine hohe Plausibilität. Ob das jetzt 700, 800 oder 900 % sind, kann ich schlichtweg nicht bestätigen. Aber tendenziell wird es sicherlich so sein, dass Gemeinden mit einem hohen Preisniveau und bezogen auf die Einheitswerte von 1964 diese Substanzhaltigkeit in einem wertunabhängigen System nicht abbilden können und wir deswegen mit den Hebesätzen hoch gehen müssen, und umgekehrt natürlich, dass in Gemeinden mit einer unterdurchschnittlichen Substanzdichte dann möglicherweise auch Hebesätze gesenkt werden müssen.

Dann kommt die Frage, warum 5 Cent und 40 Cent und warum nicht 10 Cent und 80 Cent. Wir wollen natürlich vermeiden, dass es Gemeinden mit einem Hebesatz über 1.000 gibt, wir wollen aber auch vermeiden gibt, dass es Gemeinden mit einem Hebesatz unter 100 gibt. Da haben wir diese Herausforderung, allen Anliegen gleichermaßen gerecht zu werden.

Diese Zahlen von 5 Cent und 40 Cent werden jetzt nicht punktgenau, sondern erst am Ende der gesamten Erhebung bekannt. Sie werden tendenziell dasselbe Messbetragsvolumen wie das alte Recht ermöglichen. Mehr kann auf der Ebene des Landesgesetzgebers nicht bewerkstelligt werden.

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** Danke, Herr Konrad. – Ab 12 Uhr gibt es Essen. Daher nehmen wir jetzt noch den Kollegen Hintersberger und Herrn Mayer. Ich bitte um kurze Wortmeldungen. Teilweise waren diese ja von den Spitzenverbänden sehr ausführlich.

**Abg. Johannes Hintersberger (CSU):** Meine Frage betrifft ganz konkret die Äquivalenzzahlen. Wir haben gerade von Herrn Konrad gehört, dass bei 5 Cent und 40 Cent eine aufkommensneutrale Situation im Schnitt entsteht.

Erste Frage an Herrn Riedel: Auf welcher Basis haben Sie Ihre Hebesatzentwicklung von 500 auf 800 oder ähnlich bei den Äquivalenzzahlen vorgenommen? Das habe ich nicht gehört.

Meine zweite Frage richtet sich an Herrn Mayer und Herrn Buckenhofer: Ist dieser Äquivalenzvorschlag mit 5 Cent und 40 Cent – da erwarte ich schon, dass wir da jetzt konkret werden – eine Grundlage vor dem Hintergrund der Aufkommensneutralität und stellt er auch möglichst keine extreme massive Wettbewerbsentwicklung, was die Hebesatzentwicklung betrifft, dar?

Nach dem, was wir bisher seitens des FM gehört haben, möchte ich gerne wissen, ob diese 5 Cent und 40 Cent schon eine stabile Größe, um diese von Ihnen zu-recht dargestellten möglichen Entgleisungen nach oben zurechtzuzurren, sind. Da geht es dann nicht um ein "Schwarzer-Peter-Spiel" hin oder her, sondern – das war immer der Tenor und die Zielsetzung – um die gesamte Situation aufkommens-neutral zu schultern. Kann dies mit 5 Cent und 40 Cent erfolgen, oder gibt es hier von Ihrer Seite andere konkrete Überlegungen, um diese beiden Zielsetzungen zu erreichen?

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** Herr Buckenhofer.

**SV Bernd Buckenhofer:** Dann kam die Wortmeldung, die ich vorhin schon getätigt habe, zur rechten Zeit, um etwas zu dem Themenkomplex Äquivalenzzahlen sagen zu können. Sehr erhellend war, Herr Konrad, Ihr Beitrag, der das gut dargestellt hat. Daran kann man deutlich machen, welche Problematik auf uns zukommt. Ich kann nicht beurteilen, ob die Aussage von Herrn Konrad vom Ergebnis her stimmt, dass es mit 5 Cent und 40 Cent ausgewogen sei, um anschließend landesweit das bisherige Steueraufkommen bei unveränderten Hebesätzen darzustellen.

Wie ich aber die Kolleginnen und Kollegen vom Finanzministerium kenne, haben sie schon nach bestem Wissen und Gewissen versucht, zu rechnen. Daher würde ich das gar nicht grundsätzlich infrage stellen. Wir haben die Rückmeldung aus unseren Mitgliedsstädten bekommen, Herr Riedel hat es ja schon zweimal bestätigt und auf Basis des jetzt vorgelegten Gesetzentwurfs gerechnet und ist dann zu dieser Erhöhung gekommen.

Die Ausführungen von Herrn Konrad waren insofern interessant, da er gesagt hat, es gehe gar nicht flächendeckend darum, mit diesen Äquivalenzziffern das Steueraufkommen darzustellen, sondern es sei eine landesweite Betrachtung. Unsere bisherige Erkenntnis ist die, dass es wohl dazu führen kann, dass wir in den dichter besiedelten Regionen – ich versuche, es neutral auszudrücken – tendenziell zu deutlichen Hebesatzsteigerungen kommen werden, nicht um mehr Steuern einzunehmen, sondern um in diesen Städten und Gemeinden das bisherige Aufkommen zu vereinnahmen und in anderen Regionen möglicherweise zu Senkungspotenzial zu kommen, um am Ende – da bitte ich die Politik, damit fair und vorsichtig umzugehen – in eine Stadt-Land-Diskussion zu kommen. Denn flächendeckend wird es in den dichterbesiedelten Gebieten automatisch zu Hebesatzsteigerungen kommen und in anderen Regionen werden wir weiterhin moderate Hebesätze haben. Das ist die eine Schiene. Ob es bei 5 Cent und 40 Cent bleibt, kann ich nicht abschließend beurteilen, aber die Diskussion zeigt schon, dass dies zu schwierigen Diskussionen in den kommunalen Räten kommen wird.

An dem Beispiel kann man auch gleich auf eine Thematik hinweisen, die bisher noch nicht erörtert wurde. Was bedeutet denn "Aufkommensneutralität"? – Wir und auch unsere Bundesverbände haben im Vorfeld gesagt, und der Bundesgesetzgeber will es auch: Wir sind hinsichtlich der Umstellung des Steuerverfahrens für eine Aufkommensneutralität. Die Städte und Gemeinden wollen nicht wegen einer Gesetzesänderung mehr Steuern einnehmen. Ich mache die kleine Einschränkung,

dass es natürlich Städte und Gemeinden geben kann, die aufgrund ihrer generellen Haushaltssituation ganz unabhängig von einer Steueränderung hätten überlegen müssen, die Hebesätze zu heben, wenn sie auf ein höheres Steueraufkommen angewiesen sind. Aber blenden wir das einmal aus.

Aufkommensneutralität auf die einzelne Stadt oder Gemeinde bezogen, bedeutet im ersten Schritt, dass wir aus unserer Sicht viele Städte und Gemeinden in den verdichteten Räumen vor allem größere Städte haben werden, die einen höheren Steuersatz diskutieren müssen, um das bisherige Aufkommen zu erzielen.

Gleichzeitig findet in allen Städten und Gemeinden eine Verschiebung zwischen den Steuerzahlern statt. Das eine ist der Hebesatz, das andere sind die Messbescheide. Wenn sich gar nichts ändert, braucht man keine Reform. Es wird in jedem Fall zu Verschiebungen kommen. Es wird dann in den Städten, die notgedrungen den Hebesatz anheben müssen, welche geben, die mehr zahlen und welche, die weniger zahlen müssen. Das ist natürlich in den Städten kaum fühlbar, dass wegen des höheren Hebesatzes die Steuerzahler mehr zahlen müssen. Im Grunde genommen ist das ja richtig. Der eine muss mehr bezahlen, der andere weniger.

Hinsichtlich dieser 5 Cent und 40 Cent können sich vielleicht Herr Konrad und Herr Rossmeisl noch einmal austauschen. Ich will jetzt Ihre Berechnungen nicht infrage stellen, ganz im Gegenteil. Sie haben ja die Instrumente, es zu rechnen, wir haben sie nicht. Es wäre gut, wenn wir uns noch einmal darüber austauschen, wie belastbar das mit dem System von 5 Cent und 40 Cent ist und ob man noch einmal einen Blick auf den ersten Gesetzentwurf, der drei unterschiedliche Äquivalenzziffern enthielt, wirft, denn jetzt sind es nur noch zwei. Führt das wirklich dazu, dass wir in der Fläche das Steueraufkommen erhalten können?

Die Diskussion in den Städten und Gemeinden wird uns nicht erspart bleiben. Ich weise jetzt schon darauf hin, dass es sich nicht um das politische Können oder Unvermögen der Stadt- und Gemeinderatsmitglieder handelt, sondern dass es durch die Gesetzesänderung vorgegeben ist.

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** Herr Mayer.

**SV Hans-Peter Mayer:** Herr Hintersberger, wir können derzeit nichts berechnen, weil wir keine Daten haben, um "sauber" zu rechnen. Das Ministerium hat ebenfalls nichts berechnet, sondern es hat aus einer Statistik heraus hochgerechnet. Deshalb gibt es auch Abweichungen in alle Richtungen. Uns geht es nun um das Nachsteuern, um diesen Effekt so gering wie möglich zu halten. Es wird immer welche geben, die erhöhen, und welche, die senken. Das muss aber überschaubar bleiben.

In Richtung der vbw: Wir sind gut aufgestellt, Wir können rechnen, und wir brauchen keine gemeindescharfe Aufstellung darüber, was der neutrale Hebesatz wäre. Jede Gemeinde kann das für sich berechnen und wird sich dann daran orientieren. Wir haben das mit unseren Bürgermeistern einmal diskutiert; den O-Ton erspare ich Ihnen. Ich denke, Sie dürfen uns zutrauen, dass wir hier in der Lage sind, die richtigen Entscheidungen zu treffen, und die Notwendigkeit eines Verzeichnisses mit 2.056 angeblichen Hebesätzen sehen wir nicht.

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** Herr Riedel.

**SV Harald Riedel:** Herr Vorsitzender, liebe Kolleginnen und Kollegen! Ich hatte es am Anfang gesagt: Auch unsere Berechnungen sind nicht empirisch belastbar, sondern es handelt sich um Proberechnungen – auf Seite 8 meiner Stellungnahme ist das entsprechend abgebildet –, die wir anhand unterschiedlicher Typen von

Immobilien wie Reihenmittelhäusern, einem Ein- und einem Zweifamilienhaus, Etagenwohnungen, einem Mietshaus und einem Mehrfamilienhaus mit unterschiedlichen Baujahren durchgeführt haben. Letztendlich haben wir versucht, das zu demselben Steuersubstrat aufzuaddieren, das wir vorher hatten, und daraus hat sich dann diese Berechnung ergeben. Des Weiteren haben wir versucht, das anhand von ähnlichen Immobilientypen und Baujahren zu plausibilisieren.

Das Baujahr ist in diesem Fall ein wichtiger Punkt, weil es in der Systematik des bayerischen Gesetzentwurfs den größten Sprung bei den älteren Immobilien gibt. Der Grund dafür ist, dass die älteren Immobilien bei der bisherigen Erhebung der Grundsteuer quasi zu günstig waren und deswegen jetzt einen Sprung nach vorne machen; Sie sehen das auch in der Tabelle. Das wird die große Problematik sein, die man den Menschen erklären müssen.

Bei uns gibt es beispielsweise den Typ "Mietshaus Galgenhof" – das ist ein Industriestadtteil – mit dem Baujahr 1955, der am meisten nach oben springt. Das heißt, um dasselbe Steuersubstrat zu haben, müssen wir den Hebesatz so weit hochziehen, dass die Mieter in diesem Mietshaus eine deutlich höhere Belastung als vorher haben. Das ist auch logisch, denn Sie können erkennen, dass die Typen Reihenmittelhaus, Einfamilien- und Zweifamilienhaus bei demselben Hebesatz absinken oder in etwa auf demselben Niveau bleiben.

In meinem Eingangsstatement sagte ich bereits, dass ich es bei einem Flächenmodell, das so gestaltet ist, wie das vorliegende, mit als das größte Problem erachte, dass wir Steuerzahler haben, die in sehr wertvollen Immobilien leben bzw. sehr wertvolle Grundstücke besitzen, die nur etwas mehr belastet oder sogar entlastet werden. Im Gegenzug müssen andere dann natürlich zusätzlich belastet werden, um dasselbe Steueraufkommen zu erreichen. In kleineren Gemeinden stellt sich das vielleicht etwas anders dar, aber in den größeren Städten werden wir – das ist jetzt schon deutlich – mit der Einführung dieses Modells 2025 sehr viel erklären müssen. Das ist zwar bei jedem Modell so, weil es immer Gewinner und Verlierer gibt, aber ich will dennoch erneut auf diesen Aspekt hinweisen, den unsere Probeberechnungen an der Stelle gebracht haben.

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** Jawohl. – Ich denke, dass wir diesen Komplex jetzt abschließen können; das Problem ist bekannt.

Aktuell liegen mir Wortmeldungen der Kollegen Dr. Kaltenhauser, Mang, Pittner und Pargent vor. Zunächst machen wir jedoch eine Pause von 20 Minuten.

(Unterbrechung von 12:14 bis 12:47 Uhr)

Liebe Kolleginnen und Kollegen, meine Damen und Herren! Wir setzen die Sitzung fort. Herr Dr. Kaltenhauser.

**Abg. Dr. Helmut Kaltenhauser (FDP):** Wir haben vorher gelernt, wie sich die Höhe der Äquivalenzzahlen lokalpolitisch darstellt. Ich möchte jetzt auf eine andere Stellschraube zu sprechen kommen, die eine Kommune möglicherweise hat. Es wurde von Herrn Buckenhofer, Herrn Mayer und Herrn Riedel im Prinzip schon angedeutet, dass man eine Zonierung grundsätzlich ablehnt. Ich stelle es mir auch extrem schwierig vor, das umzusetzen. Wenn ich jedoch davon ausgehe, dass man das möglicherweise nicht komplett aus dem Gesetz herausbekommt, dann habe ich an Sie folgende Fragen: Wie würden Sie damit umgehen? Würden Sie den Gemeinden empfehlen, überhaupt nichts zu machen, oder würden Sie sich Präzisierungen im Gesetz erwarten, damit wir den, ich sage einmal, Schwarzen Peter aus der Gemeinde ein wenig herausbekommen?

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** Die Frage, wie eine praktische Umsetzung aussähe bzw. was Sie empfehlen würden, um damit umzugehen, richtet sich an die drei Vertreter der Kommunen? – Beginnen wir mit Herrn Kronauer, der jetzt Herrn Buckenhofer vertritt.

(Zuruf)

Herr Mayer.

**SV Hans-Peter Mayer:** Es handelt sich um eine fiktive Frage, weil wir das rundweg ablehnen. Wir halten das für einen Systembruch, für zu unbestimmt und nicht für rechtssicher umsetzbar. Völlig egal, ob groß oder klein: Wir sehen keine Anknüpfungspunkte und vertreten deshalb in unserer Stellungnahme eindeutig die Position, diese Passage komplett zu streichen.

Wir sehen hier keine Kriterien, und unsere Sorge ist – das ist auch in den Stellungnahmen der Professoren zum Ausdruck gekommen –, dass vor lauter Verzweiflung über dieses Thema plötzlich doch – in Anführungszeichen – "werthaltige Kriterien" wie ein vermeintlich höherer Grundstückswert oder eine bessere Wohnlage herangezogen werden. Damit bestünde dann sogar die Gefahr, dass wir das Gesamtsystem infrage bzw. auf wacklige Füße stellen. Dieses Risiko wollen wir vermeiden. Der Vorschlag ist deshalb, die Zonierung in das Gesetz bitte nicht aufzunehmen.

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** Herr Mayer, ich habe eine Nachfrage. Es handelt sich um eine fakultative Geschichte; das heißt, keine Kommune ist dazu verpflichtet. Ich kann mir nicht vorstellen, dass sich allzu viele Kommunen an dieses Thema herantrauen, sodass auch die Gefahr, etwas falsch zu machen, nicht groß ist. Denken Sie, dass die Kommunen diese Zonierung flächendeckend umsetzen werden? Ich persönlich glaube das nicht.

Da es sich nur um eine Möglichkeit handelt – keine Kommune ist dazu gezwungen –, verstehe ich die Schärfe bzw. Hartnäckigkeit nicht, mit der die Spitzenverbände dagegen ankämpfen. Bei der Grundsteuer C ist das vielleicht ein anderes Thema, weil hier manche durchaus argumentieren, das gerne haben bzw. anwenden zu wollen. Bei der Zonierung sehe ich aber nicht, dass eine Massenapplication ins Haus steht.

**SV Hans-Peter Mayer:** Sie haben recht; ein Massenverfahren wird das nicht. Denn erstens brauchen wir Gemeinden mit 5.001 Einwohnern und mehr. 75 % der Gemeinden sind kleiner. Gleichwohl sind die anderen 25 % aber nicht zu vernachlässigen.

Zweitens. Es gibt verschiedene Gremien. In einem Stadt- oder Gemeinderat gibt es Vertreter verschiedener Gruppierungen; in der Stadt unseres Präsidenten könnten das elf verschiedene Gruppierungen bei 12.000 Einwohnern sein. Das macht viel Spaß. Es reicht, wenn eine einzige Gruppierung beantragt, über dieses Thema zu sprechen. Damit hat man es im Rat, es wird inhaltlich behandelt, und man hat dann Sprengstoff vor Ort, weil man sich genau mit den Themen befasst, die nicht so einfach auf dem Tisch liegen bzw. die nicht so einfach abgrenzbar sind. Obwohl am Ende einer wunderbaren Diskussion vielleicht nicht einmal die Zonierung steht, hat man eine hohe Verunsicherung geschaffen.

Wir sehen diese Probleme, und auch die vier Vorsitzenden formulierten im Vorgespräch sehr deutlich: Wir haben das, bitte gebt uns das nicht.

Noch einmal, auch wenn Sie das als Schärfe empfinden: Für die kommunale Ebene – wir sind etwas einfacher gestrickt – ist es einfach schwer verständlich,

dass man etwas, das man will, nicht bekommt, und etwas, das man nicht will, schon bekommt. An dieser Stelle ist erneut die Bitte, darüber nachzudenken und unseren Vorschlag des Streichens vielleicht aufzugreifen.

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** Jetzt hat sich Herr Riedel gemeldet.

**SV Harald Riedel:** Herr Vorsitzender, liebe Kolleginnen und Kollegen! Ich möchte unmittelbar daran anknüpfen, und ich finde es fast ein wenig schade, dass der Minister nicht anwesend ist. Ich habe die Genese des Vorschlags der Zonierung dahin gehend verstanden, dass man keinen wertorientierten Ansatz wollte. Man wollte mit dem Hinweis auf das Thema "Bürokratie und einfache Handhabung" ein Flächenmodell und hat dann unseren Wunsch als Städtetag nach einer Wertkomponente mit diesem Zonierungsvorschlag aufgegriffen. Das ist aber – ich will nicht zu sehr provozieren – ein wenig ein Danaergeschenk, denn das ist untauglich. Es gibt dann zwar eine Wertkomponente, die aber nicht ein- und umsetzbar ist.

Viele von Ihnen kommen – ich habe das vorhin in den Gesprächen mitbekommen – aus der Kommunalpolitik, und Sie wissen ganz genau, dass das unter Kriterien wie Infrastrukturunterschiede und städtebauliche Ziele fast unmöglich ist. Wir haben in unseren Gemeinden und Kommunen ein Stück weit die Maxime der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse. Ich möchte den Bürgermeister oder Oberbürgermeister erleben, der es politisch überlebt, wenn er einem Stadtteil offen sagt: Wir haben bei dir geringere städtebauliche Ziele als bei einem anderen, und deswegen bekommst du einen niedrigen Hebesatz bei der Grundsteuer. – Es ist völlig unmöglich, so etwas in der kommunalpolitischen Welt erklärbar zu machen.

Das Gleiche gilt bei dem Thema Strukturunterschiede. Wir haben in Nürnberg in unseren Stadtteilen Unterschiede, die historisch gewachsen sind. Wir sind eine Industriestadt, wir haben sehr verdichtete Gebiete im Innenstadtring, wir haben unsere Vorstädte usw. usf., und da gibt es massive Infrastrukturunterschiede und marktbedingt Wertunterschiede. Den Menschen aber quasi zu sagen: "Ihr habt einen Vorteil beim Hebesatz, weil wir euch nicht so eine Infrastruktur bieten können wie den anderen" ist kommunalpolitisch definitiv nicht anwendbar. Wir lehnen dieses Instrument ab, weil wir es nicht nutzen können und wollen.

Wenn wir es nicht nutzen – das Argument war gerade, dass das optional sei –, dann müssten wir uns vorwerfen lassen: Ihr wolltet einen wertorientierten Ansatz, und wir haben euch die Zonierung gegeben, die ihr jetzt nicht einsetzt. – An diesem Punkt wird die Argumentation bzw. die Kommunikation zwischen der kommunalen Ebene und der Landesebene schwierig, und daran sollten beide Seiten kein Interesse haben. Man sollte ein Stück weit ehrlich miteinander umgehen und das herausnehmen, weil das so nicht umsetzbar ist.

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** Herr Kronauer, wollen Sie dazu auch etwas sagen? Sie müssen nicht; ich glaube, die Haltung ist bei allen ziemlich gleich. – Ich habe jetzt Wortmeldungen von Herrn Mang, Herrn Pittner, Herrn Pargent, Herrn Hofmann und Herrn Pohl. Herr Mang.

**Abg. Ferdinand Mang (AfD):** Sehr geehrte Damen und Herren! Meine erste Frage richtet sich an die Professoren Hey und Drüen. Mich würde interessieren – möglicherweise haben Sie das bereits gesagt, aber anfangs gab es Schwierigkeiten mit der Akustik –, ob eine optionale Härtefallregelung verfassungsrechtlich möglich und mit dem kommunalen Selbstverwaltungsrecht vereinbar wäre. Wenn ja, wie müsste eine solche Härtefallregelung gestaltet werden?

Meine zweite Frage richtet sich an Herrn Dr. Neumeier. Herr Dr. Neumeier, Sie schreiben in Ihrer Stellungnahme zu Punkt 2. b) des Fragenkatalogs: "Es ist ferner auch nicht einsichtig, warum die Grundsteuer bei besonders großen Grundstücken

degressiv gestaltet werden sollte." Hier würde mich interessieren, weshalb das nicht einsichtig ist. Was sind die wirtschaftlichen Gründe dafür, dass Sie zu dieser Schlussfolgerung gelangen?

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** Beziehen Sie sich bei der Härtefallregelung auf den Änderungsantrag von CSU und FREIEN WÄHLERN?

**Abg. Ferdinand Mang (AfD):** Ja.

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** Gut. – Frau Prof. Hey.

**SVe Prof. Dr. Johanna Hey:** Herr Mang, Sie fragten nach einer Erlassregelung im Gesetz. Herr Drüen hat bereits darauf hingewiesen, dass wir in der Abgabenordnung die Möglichkeit eines Billigkeitserlasses im Einzelfall haben. Das ist jedoch, wenn ich es richtig verstanden habe, nicht Ihr Anliegen, sondern Sie erkundigten sich nach einer generellen Regelung. Solche Erlassvorschriften gibt es, und zwar auch im aktuellen Bundesgrundsteuergesetz. Von daher ist das aus meiner Sicht mit der Selbstverwaltungsgarantie durchaus vereinbar. Allerdings – damit komme ich ein wenig auf das Thema Zonierung zurück – müssten Sie Ihre Erlassgründe natürlich genau definieren. Sofern das geschieht, halte ich das mit Artikel 28 des Grundgesetzes für vereinbar. Die Frage, die sich stellt, ist jedoch, was genau Ihr Erlassgrund ist, und hierbei müsste man differenzieren, ob das eine Wertorientierung in das Ganze hineinbringt.

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** Ich glaube, die Frage von Herrn Mang richtete sich auch noch an Herrn Prof. Drüen und Herrn Prof. Schmidt. Herr Prof. Schmidt.

**SV Prof. Dr. Thorsten Ingo Schmidt:** Die Frage war zwar nicht direkt an mich gerichtet, aber ich sage trotzdem gerne etwas dazu. Im Moment haben wir ein System mit einem allgemeinen Erlassgrund in der Abgabenordnung und mit einer speziellen Regelung im Grundsteuergesetz. Das scheint mir jedoch nicht unbedingt der Weisheit letzter Schluss zu sein, und das Verhältnis der beiden Gründe zueinander ist auch nicht restlos geklärt. Ich denke, dass man die wirklich schlimmen Fälle über den Erlassgrund in der Abgabenordnung erfassen kann; verfassungsrechtlich ist das nicht ausgeschlossen. Allerdings halte ich es nicht für zweckmäßig, in einem Einzelsteuergesetz einen weiteren Erlassgrund oder eine Billigkeitsregelung vorzusehen.

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** Herr Prof. Drüen.

**SV Prof. Dr. Klaus-Dieter Drüen:** Vielen Dank für die Frage, Herr Abgeordneter. – Hinsichtlich der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie gehe ich im Hinblick auf die Formulierung dieses Antrags davon aus, dass Erlassgründe nur punktuell einzelgesetzlich geschaffen werden. Es handelt sich also um keine strukturelle Korrektur des Gesetzes, sondern nur um bestimmte Einzelfälle; in der Begründung sind zum Beispiel Hanglagen und eine besonders flächenintensive Nutzung genannt. Von daher geht es um eine Randkorrektur – zu den bisherigen Gründen würde nur ein weiterer Grund für den Erlass eingeführt –, sodass ich, ebenso wie Frau Prof. Hey, die kommunale Selbstverwaltungsgarantie in ihrem Kern nicht tangiert sehe.

Ich habe Zweifel, ob man das braucht – Herr Prof. Schmidt hatte das auch angedeutet –, denn ich meine, dass die Abgabenordnung hinreichend Flexibilität bietet, um das abzubilden. Man muss das also nicht abbilden, aber man könnte es; verfassungsrechtlich haben Sie hier Spielräume.

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** Herr Dr. Neumeier.

**SV Dr. Florian Neumeier:** Das Flächenmodell wird mit dem Äquivalenzargument gerechtfertigt. Ich sehe hier vor allen Dingen die Fläche als eine Form der Typisierung bzw. als einen Indikator für die potenzielle Anzahl an Nutzern je Wohneinheit an. Mir stellt sich jedoch eine Frage bei sehr großen Grundstücken. Für die Stadtentwicklung und für die Stadtplanung ist es erst einmal nicht unbedingt relevant, wie viele Anwohner man in einer Gemeinde tatsächlich hat, sondern wie sich die Bevölkerung entwickelt bzw. wie hoch das Bevölkerungspotenzial ist. Ich würde deswegen die Wohnfläche und die Grundstücksfläche als einen Indikator für die Bevölkerungsentwicklung auch vor dem Hintergrund des Äquivalenzprinzips sehen. Von daher war für mich nicht einsichtig, warum man bei besonders großen Grundstücken ab 10.000 m<sup>2</sup>, die in ihrer kompletten Fläche potenziell ebenfalls sozusagen bewohnbar wären oder der Wohnnutzung zugeführt werden könnten, eine degressive Gestaltung vornimmt.

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** Ich glaube, damit sind Ihre Fragen beantwortet, Herr Mang. – Weitere Nachfragen gibt es nicht, sodass jetzt Herr Kollege Pittner das Wort hat.

**Abg. Gerald Pittner (FREIE WÄHLER):** Liebe Kolleginnen und Kollegen! Ich fasse mich kurz, weil viele Fragen bereits beantwortet wurden. Herr Prof. Schmidt, Sie haben natürlich recht, dass gemäß dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts bei der "Grundsteuer alt" eine realitätsnahe Bewertung nicht gegeben und das Gesetz deswegen verfassungswidrig sei. Ist das aber nicht deshalb so, weil das alte Grundsteuermodell wertbasiert war und letztendlich eine Rechtsentwicklung hin zu einem flächenbasieren Modell erfolgte, sodass damit die eigene Grundlage nicht mehr eingehalten wurde?

Beim Äquivalenzmodell sagten Sie, dass ein großer Teil der Einnahmen an die Gemeinden, an die Kommunen weitergereicht werde. Die Landkreise sind jedoch ebenfalls eine kommunale Einrichtung – bei den Kreisstraßen handelt es sich genauso um Infrastrukturmaßnahmen –, sodass eigentlich auch hier der Systemcharakter gewahrt ist.

Weitere Fragen habe ich an die Juristen und an den Finanzwissenschaftler, wobei ich um kurze Antworten bitte, weil das aus meiner Sicht eigentlich schon geklärt ist. Habe ich Sie richtig verstanden, dass beide bzw. alle drei Modelle, wenn man das Mischmodell einbezieht, verfassungsrechtlich möglich sind und es allein an der Ausgestaltung des Gesetzes hängt? Was mögliche Ausnahmen anbelangt – egal, ob Zonierung oder Erlass –, sind Tatbestände grundsätzlich möglich; es liegt dann an der Ausgestaltung und daran, dass man im selben System bleibt.

Zur Zonierung bitte ich die Vertreter der Gemeindeverbände um eine Erläuterung. Es ist klar, dass das nur fakultativ ist. Es mag auch sein bzw. ich gestehe zu, dass es innerhalb geschlossener Bebauungen manchmal schwierig ist, systemgerecht und parzellengenau vernünftige Unterscheidungskriterien zu finden. Allerdings gibt es viele Städte gerade im ländlichen Raum und selbst Großstädte mit einem relativ homogenen Stadtgebiet und drei, vier eingemeindeten Stadtteilen, die einen völlig dörflichen Charakter haben. Dort entsprechen die Infrastrukturmaßnahmen vor Ort nicht dem Groß- bzw. Kreisstadtcharakter, weshalb man sagen kann, dass hier eine städtebauliche Differenzierung nicht nur möglich, sondern vielleicht sogar angemessen ist. Die Entscheidung, ob das so ist und ob sie das machen, wollen wir jedoch den Kommunen vor Ort überlassen, weil sie das selber beurteilen können. Das ist eigentlich der Hintergrund des Ganzen.

Zu den Äquivalenzzahlen gibt es meiner Meinung nach keine verfassungsrechtlichen Vorgaben. Letztlich sollen damit nur die Belastungsrelationen zwischen den

Grundflächen des Bodens und den Wohnflächen festgestellt werden. Das kann man irgendwie festsetzen. Gibt es hingegen Vorgaben, dass beispielsweise eine Relation Bodenwert/Gebäudewert einzuhalten ist? Ich möchte keine wertbasierten Kriterien, weil das nach dem Vorschlag der Staatsregierung ausgeschlossen ist. Lässt sich hier jedoch ein Verhältnis aus den Vorschriften oder aus Urteilen herleiten?

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** Das richtete sich an Herrn Prof. Schmidt?

**Abg. Gerald Pittner (FREIE WÄHLER):** Meine Fragen richteten sich an Herrn Prof. Schmidt, an die Juristen sowie an die Vertreter der Gemeindeverbände.

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** Dann beginnen wir mit der Beantwortung bei Herrn Prof. Schmidt, der die Anhörung früher verlassen muss, um seinen Zug zu erreichen.

**SV Prof. Dr. Thorsten Ingo Schmidt:** Wohin fließt das Geld aus der Grundsteuer? Sie haben natürlich recht; etwa 40 % des Aufkommens der Grundsteuer fließt über die Kreisumlage an den Landkreis. Was ich genannt habe, war nur eines der Argumente gegen das Äquivalenzprinzip.

Das Steueraufkommen lässt sich einer einzelnen Leistung einer Gemeinde oder eines Landkreises nicht richtig zuordnen; das ist einfach so. Wenn es darum geht, wie Gemeinden oder Landkreise ihre Leistungen finanzieren, gilt es außerdem, noch einen ganz anderen Aspekt zu bedenken, nämlich die Schlüsselzuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich, die in der Betrachtung auch nicht auftauchen. Wenn Vorzugslasten wie Beiträge und Gebühren nicht ausreichen und es eine Deckungslücke gibt, stellt sich die Frage, ob diese Deckungslücke über die Grundsteuer, die Gewerbesteuer oder über Leistungen bzw. Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich gestopft wird. Ich glaube, das macht deutlich, dass hier kein Zusammenhang mehr besteht.

Zu dem Punkt "Relation Boden-/Gebäudewerte": In diesem Zusammenhang ist mir aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nichts bekannt, weil bisher auch bei der Ausgestaltung der Grundsteuer nach dem Bundesmodell stets beides besteuert wurde. Zu dieser Frage kann jedoch etwas kommen, sollte das baden-württembergische Bodenrichtwertmodell einmal vor dem Bundesverfassungsgericht landen, denn dabei ist im Grunde die Festsetzung "Gebäudewert Null"; es wird nur das Grundstück und nicht das Gebäude besteuert. Ich persönlich neige sehr stark zu der Auffassung, dass das geht. Wenn man sagt, dass eine Gemeinde nach der traditionellen Auffassung grundsätzlich beides besteuern kann, dann kann der Gesetzgeber auch festlegen, dass nur das Grundstück besteuert wird. Das wäre möglich, aber dafür fehlt noch die entsprechende Rechtsprechung. – Habe ich damit alles beantwortet?

**Abg. Gerald Pittner (FREIE WÄHLER):** Sie sagten vorhin zu Recht, dass gemäß dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts, mit dem die Grundsteuer für verfassungswidrig erklärt wurde, eine realitätsnahe Bewertung nicht gewährleistet gewesen und deswegen die Verfassungswidrigkeit des Gesetzes entstanden sei. Die alte Grundsteuer war rechtlich betrachtet wertbasiert, aber letztlich wurde sie flächenorientiert angewandt. Damit ist klar, dass die tatsächliche Ausführung nicht der gesetzlichen Grundlage entsprochen hat. Bis dahin gebe ich Ihnen auch vollkommen recht. Nachdem wir jetzt aber einen Systemwechsel haben und es, wenn ich Ihre Kollegen richtig verstanden habe, grundsätzlich eine Entscheidung des Gesetzgebers ist, welches System er anwenden will, so lange er das konsequent durchführt, muss es doch möglich sein, hiervon abzuweichen?

**SV Prof. Dr. Thorsten Ingo Schmidt:** Ich interpretiere das bisherige bundesrechtliche Modell anders und würde sagen, dass es im Ausgangspunkt wertorientiert war. Diesbezüglich sind wir uns, glaube ich, vollkommen einig. Das Problem war eigentlich mehr, dass sich die Verkehrswerte von den Einheitswerten sehr unterschiedlich entwickelt haben. Insofern würde ich das Bundesmodell nicht als flächenorientiert ansehen, und zwar auch nicht in seiner praktischen Umsetzung. – Damit möchte ich mich gerne verabschieden, weil ich meinen Zug erreichen muss.

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** Danke, Herr Prof. Schmidt; ich wünsche Ihnen eine gute Reise nach Regensburg. – Der Kollege Pittner hatte noch Fragen an den Gemeinde- und den Städtetag gerichtet.

**SV Hans-Peter Mayer:** Zur Zonierung: An was wollen Sie das festmachen? Wollen Sie das an den Ortsteilen festmachen? In Unterfranken haben wir relativ wenig Ortsteile, denn früher waren das alles selbstständige Gemeinden. In Oberbayern haben wir wiederum Gemeinden mit bis zu 100 Ortsteilen. Wollen Sie für jeden Ortsteil einen eigenen Hebesatz? Sehr praktikabel.

Können wir das Thema so abspalten, indem man sagt: "Im Ortsteil A gibt es eine Infrastruktur, die nur der Ortsteil A nutzt, und man lässt den Kernort völlig außen vor, weil dort vielleicht das Freibad oder auch das, was wir sonst im Bereich der Daseinsvorsorge liefern, liegt"? Interessanterweise hat der Finanzminister, als er uns das verkaufen wollte, völlig anders argumentiert. Er sagte: Im Kernort habe ich die schlechteste Wohnqualität, die größten Einschränkungen. In den Ortsteilen habe ich die größten Freiheiten, das Beste, das Schönste. In den Ortsteilen muss es besonders hoch und im Kernort besonders niedrig sein. – Wollen wir über alle diese Themen reden? Ich denke, wir haben deutlich gemacht, dass es einfach keine tragfähigen Kriterien gibt.

Des Weiteren hat uns die Rechtswissenschaft vermittelt, dass es hinsichtlich des angedachten Ansatzes erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken gibt, weil die Vorschrift zu unbestimmt ist. Diese Vorschrift ist aber nicht deshalb zu unbestimmt, weil es Hunderttausend Lösungen gäbe. Ich glaube, dass sich das Finanzministerium bemüht hat, Formulierungen zu finden, aber selbst diese sind noch zu unbestimmt, um das tragfähig vollziehen zu können.

Um das Gesamtsystem nicht zu gefährden, wäre es nicht schlecht, die Zonierung kritisch zu hinterfragen bzw. zu hinterfragen, ob sie wirklich der Weisheit letzter Schluss im Gesamtsystem ist.

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** Gibt es zu diesem Punkte weitere Wortmeldungen? – Herr Kronauer.

**SV Johann Kronauer:** In der Gesetzesbegründung heißt es "signifikante Unterschiede". Bei Gemeinden und Städten muss es vor Ort also signifikante Unterschiede geben. Das Bestreben der Kommunalpolitik ist es aber vielleicht, solche Unterschiede gar nicht erst entstehen zu lassen. Wir haben das im Verband – Herr Riedel hat es kurz aufgeführt – intensiv diskutiert und uns darüber ernsthaft Gedanken gemacht. Allerdings fällt es uns sehr schwer, hier handfeste Kriterien zu finden, an denen das festgemacht werden kann.

Bei den städtebaulichen Zielsetzungen heißt es in der Gesetzesbegründung "Maßnahmen zur Nachverdichtung und zur Eindämmung des Flächenverbrauchs". Grundstücksbezogen mit Sicherheit; Sie müssen aber Zonen definieren und dann einen höheren Hebesatz für eine ganze Zone festlegen. Das erhöht die Streitfähigkeit massiv.

Wir sehen hier also nicht nur einen einmaligen, sondern einen dauerhaften erheblichen Verwaltungsaufwand, denn die Kriterien müssen fortgeschrieben werden. Außerdem sehen wir eine Streitanfälligkeit wegen eines Einnahmenausfallrisikos für die Städte und Gemeinden.

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** Herr Prof. Drüen.

**SV Prof. Dr. Klaus-Dieter Drüen:** Herr Abgeordneter Pittner, ein verfassungsrechtliches Testat für alle drei Modelle halte ich für überschießend; ich habe die Freiheit für den Gesetzgeber betont, etwas zu wählen. Mit dem Bundesmodell habe ich wegen der grundsätzlichen Wertbasierung Probleme. Ich sehe dabei die Gefahr, die auch die Kollegen grundsätzlich sehen, die die Leistungsfähigkeit bei der Grundsteuer mittragen, dass man hier durch die Wertorientierung zu neuerlichen Wertverzerrungen kommt. Da hat man also einen Anpassungsbedarf. Das Bundesmodell sollte aus meiner Sicht nur unter einem Vorbehalt gewählt werden.

Zu dem groben Typisierungsmodell mit den Flächen sage ich im Grundsatz Ja. Zögerlich bin ich, was die Optionsmöglichkeit anbelangt. Ich gebe zu, dass diese erst auf der nachrangigen Ebene des Hebesatzes eine Rolle spielt und ein Wahlrecht der Kommune unter den gerade noch einmal beschriebenen vagen Tatbestandsvoraussetzungen ist. Gleichwohl ist es ein Bruch mit den Zielen des Systems, weil nicht klar ist, was es soll. Der Verwaltungsaufwand und die Umsetzbarkeit wurden infrage gestellt, und weil man keine greifbaren Kriterien hat, ist es naheliegend, wieder auf Wertkriterien zurückzugreifen, die dann zur Anfechtbarkeit führen, und zwar auch, wenn das nur auf der Ebene des Hebesatzes ist und es sich nur um ein Optionsrecht handelt. Grundsätzlich würde ich also Ja sagen. Es sollte aber eine grob typisierende Ausgestaltung erfolgen, denn das erhöht aus meiner Sicht die Verfassungsbeständigkeit.

Die Mischmodelle haben Sie, Herr Riedel, sehr schön anhand der spezifischen Stadtteile in Nürnberg dargestellt. Ich kann gut verstehen, dass die Kommunen gerade vor der Umsteuerung versuchen, hier ein Korrektiv zu finden, um den Bürgern besser erklären zu können, wo die Unterschiede liegen. Dieses – wie Sie es auch genannt haben – Kompromissmodell ist aus meiner Sicht aber sehr anfällig, weil man keine klare Belastungsentscheidung mehr hat. Beim hessischen Verfahren habe ich dargelegt: Da passt es "brutalst möglich", denn manchmal ist es besser, eine Grundentscheidung "brutalst möglich" durchzuziehen, als an der eigenen Courage zu stocken und zu versuchen, in ein System systemfremde Elemente einzubauen. Hier würde ich aus meiner Sicht sagen: ein differenziertes Urteil unter Betonung der grundsätzlichen Gestaltungsmöglichkeit des Parlaments.

Zu Ihrer berechtigten Frage, ob es Vorgaben zur Ausgestaltung der Relation von Boden- und Gebäudewert gibt: Herr Prof. Schmidt hat bereits dargelegt, dass wir bisher mit einem einheitlichen Grundstückswert angetreten sind, der verkehrswertorientiert war. Das war die Grundentscheidung. Man muss aber auch sehen, wie die Verkehrswerte ermittelt werden. Die Verkehrswerte werden weder losgelöst für Grund und Boden noch für Gebäude ermittelt, sondern es handelt sich um eine Gesamtfeststellung. Deshalb muss man beide Elemente einbeziehen.

Jetzt stehen wir vor einer neuen Entscheidung. Herr Prof. Schmidt erwähnte bereits das Bodenwertmodell in Baden-Württemberg, bei dem man auch ganz brutal vorgeht und die Gebäude ausklammern will, weil die Gebäude – das ist mir durchaus bewusst – bei der Bewertung das eigentliche Problem sind. Darüber, ob das verfassungsrechtlich standhält und mit dem Typus der Grundsteuer in Einklang steht, mag man trefflich streiten. Allerdings zeigt das, dass man durchaus eine andere Entscheidung treffen kann.



sie von einer Stadtbibliothek bis hin zum Kindergarten und dem öffentlichen Personennahverkehr quasi nichts, sodass der Unterschied immens ist. Genau solche Beispiele kann man hier vor Augen haben. Da muss man dann auch sagen, dass sich das ganz leicht an der Bereitstellung der städtischen Einrichtungen festmachen lässt. Für Münchner Verhältnisse ist das nicht viel, weil man mit der S-Bahn hinfährt. Dort muss man aber fünf Kilometer übers Land fahren, und in Franken, Niederbayern, Oberfranken und wahrscheinlich auch in Oberbayern ist das flächendeckend so. Das wäre also durchaus ein Abgrenzungskriterium.

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** Jetzt kommen wir zu den weiteren Wortmeldungen. – Herr Kollege Pargent ist der Nächste.

**Abg. Tim Pargent (GRÜNE):** Meine ersten beiden Fragen richte ich an Frau Prof. Hey. Erstens. Wir haben das Äquivalenzprinzip, mit dem wir jetzt versuchen, das zu begründen, und darüber kann man sich streiten. Ich stelle mir dabei die folgende Frage: Wenn hier für den Nutzen und für die Kosten in der Gemeinde argumentiert wird, inwieweit ist es dann tragbar, dass dieses Modell statisch ist? Denn beides steigt Jahr für Jahr zumindest mit der Inflation, durch Tarifabschlüsse, Baukosten, Investitionsmaßnahmen etc. Inwieweit ist dieses statische Modell daher nicht ein Systembruch mit dem Äquivalenzprinzip?

Meine zweite Frage an Sie bezieht sich auf eine Aussage in Ihrer Stellungnahme. Auf Seite 10 bezeichnen Sie den Rabatt bei großen Grundstücken mit über 10.000 m<sup>2</sup>, den es gibt, wenn das nicht entsprechend baulich ausgenutzt ist, als einen Fremdkörper im Gesetz. Ist das nur ein gestalterischer Fremdkörper, oder ist das auch ein juristisches Einfallstor, indem das angreifbar wird? Könnten Sie dazu noch Ausführungen machen?

Eine weitere Frage richte ich an Herrn Riedel. Herr Riedel, könnten Sie uns in aller Kürze drei Gewinner und drei Verlierer einer Systemumstellung nennen, die Sie in Ihren Modellzahlen ausfindig gemacht haben?

Herr Prof. Richarz und Herr Kronauer, könnten Sie uns die Anreizwirkungen zum Flächensparen und zur Ausnutzung von Grundstücken zur dichten Bebauung, Aufstockung etc. im Hinblick auf das Flächenmodell versus Bodenwertmodell darstellen?

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** Frau Prof. Hey.

**Sve Prof. Dr. Johanna Hey:** Zu der Frage "Müsste man nicht den Ertrag der Grundsteuer den Kostensteigerungen der Leistungserbringung der Kommune anpassen?": Das geht ein wenig in die Richtung "Dynamisierung", die Sie vorhin diskutiert haben. Ich glaube, dass das nicht zwingend nötig ist, denn die Grundsteuer ist kein Vollkostenmodell. Das heißt, es ist nicht die Idee der äquivalenztheoretischen Begründung, dass die Grundsteuer alle Kosten in der Kommune abdecken muss.

Als Sie soeben über die Dynamisierung diskutiert haben, war meine Überlegung, dass es ein Fremdkörper wäre, die Grundsteuer an eine Immobilienwertsteigerung zu knüpfen, denn das wäre wieder ein Wertemodell. Aus meiner Sicht könnte man sich allenfalls eine Anknüpfung an den Verbraucherpreisindex vorstellen. Das würde dann dem Rechnung tragen, was Sie eingebracht haben, dass nämlich auch der Nutzenwert, wenn wir diesen als Rechtfertigungsgrundlage ansehen, mit der Geldentwertung steigt. Ich denke, dass das nicht zwingend nötig ist, aber wenn man dynamisieren wollte, wäre das ein Gedanke.

Meine Aussage, dass diese Sonderregel für die unterausgenutzten Grundstücke ein Fremdkörper ist, bezieht sich darauf, dass wenn man vor allen Dingen – was Sie auch tun – auf die Gebäude abstellt, die aufgrund der sehr viel höheren Äquivalenzzahl eigentlich der dominante, wertbestimmende Faktor sind, eine bessere Abbildung der Nutzung als durch das Grundstück zum Ausdruck kommt. Ich glaube, dass es dann einfach andere Zwecke sind, die hier verfolgt werden.

In meiner Stellungnahme habe ich aber auch geschrieben, dass das nicht zwingend zur Verfassungswidrigkeit führt. Es ist jedoch sicherlich etwas, das man nicht aus der Globaläquivalenz einer Nutzenwertabbildung ableiten kann. Aus meiner Sicht ist das eher wieder ein städtebaulicher Gemeindeentwicklungsaspekt. Von daher ist noch als letzter Punkt hinzuzufügen: Eigentlich sind die ganzen Sonderfaktoren unschön, die man einbaut, weil man das Modell für einen aus meiner Sicht relativ geringfügigen Vermittlungseffekt wieder komplizierter macht.

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** Herr Riedel.

**SV Harald Riedel:** Sie fragten mich nach den Gewinnern und nach den Verlierern. Nach unseren Berechnungen deutet alles darauf hin, dass die Objekte mit alten Gebäuden die Verlierer sind, denn hier muss deutlich mehr bezahlt werden. Das liegt daran, dass bei der bisherigen Berechnung der Grundsteuer durch die Nichtfortschreibung die Wertentwicklung nicht abgebildet war bzw. indem bei der neuen Flächenberechnung keine Abdiskontierung eines alten Gebäudes stattfindet.

Die Gewinner sind wahrscheinlich die Objekte mit neuen Gebäuden; das ergänzt sich dann. Das könnte auch darauf hinweisen, dass wir – das ist das Relative, das ich am Anfang erwähnte – bei Ein- und Zweifamilienhäusern und Reihenmittelhäusern wahrscheinlich eher keine großen Steigerungen haben werden. Das heißt, das bewegt sich in einer Größenordnung wie vorher. Möglicherweise gibt es auch eine leichte Entlastung. Das ist aus unserer Sicht das Problematische – auch das hatte ich erwähnt –, weil das bei einem gleichen Gesamtaufkommen insbesondere durch die Mehrfamilienhäuser und Mietwohnungen aus älteren Gebäuden ausgeglichen werden müsste.

Das sind aus unserer Sicht die Gewinner und die Verlierer, und das wird zu gegebener Zeit natürlich zu erklären sein.

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** Herr Prof. Richarz.

**SV Prof. Clemens Richarz:** Ich möchte das, was Herr Riedel sagte, ergänzen, obwohl ich nicht danach gefragt wurde. Muss man ganz klar sagen, dass die Verlierer auch die Mieter sind, denen ich hier eine Stimme geben möchte; ich darf das, weil ich selber zwei Wohnungen vermiete und auch Eigentümer bin. Wir haben es durchgerechnet: städtisches Mehrfamilienhaus – unbebautes Grundstück 150 Euro, bebautes Grundstück 2.150 Euro. Der Zahler ist ein anderer. Der Schuldner ist bei einem unbebauten Grundstück der Eigentümer. Danach ist die Umlagefähigkeit gegeben. Ich bitte darum, die sozialen Aspekte bei der ganzen Diskussion zu berücksichtigen. Das muss man ganz klar kommunizieren, denn das ist so. Jetzt könnte man das auch umdrehen, indem man die Zahlen fünf Cent und 40 Cent umswicht. Dann entsteht eine Belastung von 1.200 Euro für unbebaute Grundstücke zu 1.450 Euro für bebaute Grundstücke. Das wäre zum Beispiel eine Entlastung der Mieter. Ich bitte, das zu bedenken.

Herr Pargent, Sie fragten nach dem Bodenwertmodell versus Flächenmodell. Hier haben wir die rechtlichen Probleme im Hintergrund, die ganz wichtig sind, aber die ich natürlich nicht beurteilen kann. Generell denke ich, dass wir insgesamt schon einen Paradigmenwechsel hin zu der Höherbewertung der unbebauten Grundstücke im Vergleich zu den bebauten Grundstücken vornehmen müssen; das ist das

Grundproblem. Beim Bodenwertmodell ist das gegeben. Diesen Paradigmenwechsel könnte man aber auch mit den Äquivalenzzahlen herstellen, wenn man das will.

Der weitere Punkt ist beim Bodenwertmodell natürlich – das müsste man gegebenenfalls berücksichtigen –, wenn das nachher umlagefähig ist, wer dann den unter Umständen extrem hohen Preis zahlt. Letztlich ist das der Mieter.

Des Weiteren muss man überlegen – das wird in der Literatur, die Sie kennen, auch diskutiert –, generell die Frage zu stellen, wer eigentlich der Schuldner der Grundsteuer ist. Das ist bundesweit in der Betriebskostenverordnung geregelt, die ich natürlich auch deshalb kenne, weil ich selber vermiete. Über diese Frage müsste man in diesem Kontext also ebenfalls einmal nachdenken.

Die Grundaussage lautet: Steuerungswirkungen in geringem Umfang und der Hinweis an die Grundstücksbesitzer un bebauter Grundstücke, dass wir es eigentlich nicht wollen, dass ein baureifes Grundstück unbebaut bleibt und stattdessen beispielsweise in kleineren Kommunen Neubaugebiete ausgewiesen werden müssen, um den Wohnbedarf der jeweiligen Bevölkerung zu befriedigen, denn das ist letztendlich kein zielführendes Modell. Die Grundsteuer muss deswegen sozusagen einen Aufruf beinhalten: Bitte lasst eure baureifen Grundstücke nicht leer stehen. Eigentlich ist das fast eine gesellschaftliche Verpflichtung.

Steuerlich und rechtlich kann ich dazu jetzt natürlich nichts sagen; dafür haben wir aber viele Fachleute. Es wurde jedoch bereits gesagt: Baden-Württemberg hat das Modell, und dort ist die Belastung umgekehrt. Im "Scholz-Modell" ist die Belastung ebenfalls umgekehrt. Unbebaute Grundstücke sind also höher bewertet. Das ist wohl der Rechtslage entsprechend konform und wird dann gegebenenfalls überprüft, wie das vielfach gesagt wurde.

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** Herr Kronauer. Nun Herr Kronauer.

**SV Johann Kronauer:** Herr Buckenhofer hat heute Vormittag ja schon erwähnt, dass sich der Bayerische Städtetag zu Beginn der Reformdiskussion die Einbeziehung der Bodenrichtwerte in die Bemessungsgrundlage gewünscht hätte. Die Bayerische Staatsregierung hat sich aber für einen wertunabhängigen Flächenansatz entschieden; das akzeptieren wir jetzt auch.

Wir sehen mit dem aktuellen Gesetzentwurf natürlich keine großen Anreize für einen Grundstückseigentümer, ein unbebautes Grundstück zu bebauen; das ist klar. Man kann natürlich jetzt mit höheren Äquivalenzzahlen arbeiten; aber da sehen wir eher die Grundsteuer C als zielführendes Instrument an, hier gezielt, grundstücksscharf heranzugehen. Bei diesem Themenblock sind wir aber noch nicht, Herr Zellmeier. Deswegen würde ich es jetzt dabei bewenden lassen.

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** Dann haben wir als Nächstes Frau Dr. Kirchhoff.

**SVe Dr. Ulrike Kirchhoff:** Ich weiß nicht, ob eine spezielle Frage an mich gestellt wurde; ich habe mich dennoch kurz gemeldet. Es geht ganz einfach darum, dass bei der Grundsteuer in der jetzigen Ausgestaltung Schuldner immer der Eigentümer bleibt, nicht der Mieter. Es besteht über die Betriebskostenverordnung die Möglichkeit, die Grundsteuer umzulegen; das geht in bestimmten Grenzen. Aber durch die neue Grundsteuer wird der Mieter jetzt nicht mehr belastet, als er vorher belastet wurde, wenn die Grundsteuer in ähnlichem Rahmen erhoben wird, wie sie bislang erhoben worden ist. Also bedeutet es keine Benachteiligung des Mieters nur dadurch, dass die Grundsteuer reformiert wird. Das muss man ganz klar sagen.

Der selbstnutzende Eigentümer trägt die Grundsteuer weiterhin selbst, das heißt, wenn er nach dem neuen Modell mehr Grundsteuer zahlen muss, wird er auch stärker belastet. Aber daraus jetzt eine einseitige Belastung der Mieter herauszuziehen? Das sehe ich nicht so.

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** Herr Rüchardt.

**SV Dr. Benedikt Rüchardt:** Ich darf vielleicht zu ein paar Aspekten ganz kurz noch meine Auffassung beitragen. Zum einen: Die Anreizwirkung der Grundsteuer ist absolut minimal im Vergleich zu vielem anderen, was auf dem Feld – natürlich auch in der Kommunalpolitik – planerisch entschieden wird, was Bauherren an Interessen haben etc. Wie auch immer man die Grundsteuer ausgestaltet – das ist jetzt ein ganz kleiner Vorgriff auf die Grundsteuer C; ich will das an dieser Stelle aber nicht weiter vertiefen –: Sie wird keine große Anreizwirkung im Bereich der baulichen Verdichtung erreichen. Dazu gibt es andere Instrumente, und dazu gibt es auch sehr viele Interessen, die ja durchaus auf Verdichtung hinauslaufen; dazu könnte auch Herr Behrends vom ZIA viel sagen.

Insofern ist das ein Aspekt, der Komplexität brächte, wenn man ihn weiterentwickelte, der mühsame Abwicklungshindernisse brächte, der uns aber von der Lenkungswirkung her nicht viel brächte. Also halten wir das Gesetz so, wie es jetzt ausgestaltet ist, einfach für sehr viel effizienter. Wir sollten es nicht mit diesen Zielen beladen.

Kurz angesprochen worden ist das Thema "große Grundstücke". Frau Hey hat dazu aus juristischer Perspektive gewisse Kritik an dem Entwurf formuliert. Wir halten es aus ganz praktischer Sicht für sehr vernünftig, was dazu im Entwurf steht. Die Grundsteuer B trifft ja alle Grundstücke, die dem Siedlungs- und Verkehrsbereich unterliegen. Sie haben in den Kommunen in dem Bereich, teilweise durchaus gewollt, sehr große Grundstücke, die als Parks oder als große Plätze außerorts gewerblich genutzt werden – fast ohne Bebauung und mit niedriger Besucherfrequenz –, etwa als Kiesgruben, und die, wenn man sie den 4 Cent pro Quadratmeter unterwürfe – mit Hebesatz –, absolut über Gebühr belastet würden. Das lässt sich aus diesen Grundstücken einfach nicht darstellen.

Insofern ist es aus unserer Sicht ein sehr klug gewählter Ansatz, in solchen Fällen die Belastung auf einem Niveau zu halten, das dem entspricht, was die Gemeinde dann, auf solche großen Anwesen bezogen, wahrscheinlich weniger leisten muss als auf andere Anwesen bezogen, weil eben die Nutzung dieser Grundstücke deutlich weniger intensiv ist. Das bemisst sich dann ein Stück weit daran – bei allen Unschärfen, die wir in dem System an dieser Stelle haben. Wir glauben also, dass dieser pauschale Abschlagsansatz, den das Finanzministerium hier entwickelt hat, sehr pragmatisch ein Problem löst, das wir ansonsten mit diesem System hätten.

Zu der Behauptung, alte Gebäude seien Verlierer, möchte ich einfach einmal einen Blick aus der anderen Richtung auf das Gleiche lenken: Alte Gebäude, die in der Bewertung lange nicht nachgezogen wurden und nun in das System genommen werden, sind nicht die Verlierer des neuen Systems, sondern die Gewinner des alten Systems. Solche Gewinnereigenschaften – und im Gegenzug Verliereigenschaften bei denen, die durch die Hebesätze überproportional betroffen sind – sind völlig unsystematisch. Das ist ja einer der Gründe, warum das bestehende System vor dem Bundesverfassungsgericht gescheitert ist und jetzt ein neues System aufgelegt werden muss.

Hinsichtlich alter Gebäude wird gelegentlich gesagt, das seien immer Leute, die das nicht tragen könnten, und das wisse man auch. Das ist natürlich überhaupt nicht der Fall, weil sich ein Bezug zwischen Gebäude und Bewohnern in der Beziehung gar nicht herstellen lässt.

Ich weiß, dass das Thema schwierig ist und auch in der kommunalen Auseinandersetzung über künftige Belastungen natürlich hinterfragt werden muss. Aber genauso ist es, und diese Belastungsunterschiede werden ausgeglichen.

Vielleicht gibt es einen gewissen Effekt. Es wird ja dann auch interessanter, alte Gebäude zu sanieren. Grundsteuerlich hat es keinen Effekt. Der andere Effekt ist zwar auch kein besonders großer; aber es entsteht auch kein Schaden an der Stelle. Was wollen auch Sie, Herr Pargent? Dass Gebäude saniert werden, und zwar richtig gründlich durch das ganze Land. Das brauchen wir. Hindernisse sollte man an dieser Stelle möglichst vermeiden.

Noch zu einem kleinen Punkt, der schon länger zurückliegt: Herr Riedel hat gesagt, wir hätten eine so viel niedrigere Grundsteuerbelastung als andere Länder, zum Beispiel England oder die USA. Bedenken Sie bitte, wenn Sie diese Aussage würdigen, dass wir die kommunalen Kassen auch noch aus ganz anderen Instrumenten bedienen als dort. Die Grundsteuer leistet in England und den USA einen wesentlich größeren Beitrag zu dem, was Kommunen finanzieren, weil zum Beispiel unser Gebührenwesen dort in der Form einfach unbekannt ist. Wenn man nur die Grundsteuer vergleicht, vergleicht man also nicht die Belastungsniveaus der Bürger. Wir sind da, ich sage es einmal so, ein Stück weit intelligenter unterwegs; denn die Gebührenfinanzierung ist eine sehr intelligente Art, die Dinge umzulegen.

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** Kollege Pargent hat eine Nachfrage.

**Abg. Tim Pargent (GRÜNE):** Ich hätte jetzt viel zu diskutieren; aber wir sind ja in einer Anhörung, in der man Fragen stellt. Deshalb hätte ich eine Rückfrage – die geht auch ganz schnell – zum Thema Zonierung in Gemeinden mit über 5.000 Menschen. Darf ich einfach im Kreis der Expertinnen und Experten fragen, wer diesen Vorschlag gut findet: Hand hoch! – Okay, niemand.

Keine weiteren Fragen.

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** Die nächste Wortmeldung kommt vom Kollegen Hofmann. – Vorher noch ein Hinweis: Der Nächste wäre Kollege Pohl; er ist aber gerade nicht im Saal. Vielleicht kann man ihm Bescheid sagen.

**Abg. Michael Hofmann (CSU):** zunächst einmal möchte ich auf die Frage eingehen, wer "Gewinner" oder "Verlierer" ist; der Vertreter der vbw hat dazu schon einiges deutlich gemacht.

Dazu eine Bitte – keine Frage – an Herrn Riedel von der Stadt Nürnberg: Sie geben uns auf Seite 8 eine Aufstellung von neun unterschiedlichen Objekten und zeigen, wie sie sich entwickeln. Das ist ja, wenn ich es richtig verstehe, die Entwicklung unter Zugrundelegung des Modells der Bayerischen Staatsregierung. Was jetzt interessant wäre, auch und gerade vor dem Hintergrund der Frage, wer Verlierer sein wird – oder: wer in Zukunft aufgrund des Bundesverfassungsgerichtsurteils stärker als in der Vergangenheit belastet wird; denn dass wir etwas ändern müssen, ist klar; darum kommen die Gemeinden so wenig herum wie der Bayerische Landtag –: Vielleicht könnten Sie versuchen, unter Zugrundelegung des Bodenrichtwertmodells gegenüberzustellen – ich erinnere an das Thema Gutachterausschüsse in der Stadt Nürnberg; es ist für Sie möglicherweise ein wenig einfacher als für den Gemeindetag –, wie die neun Objekte letzten Endes abschneiden würden, wenn man wieder auf die 10.424 Euro kommen sollte. Vielleicht könnten Sie uns das nachreichen. Ich glaube, es wäre ganz spannend, dass man dazu einen Überblick hat.

Da ich gerade beim Bodenrichtwertmodell bin, hätte ich eine Frage an das ifo-Institut, den ZIA, den Bund der Steuerzahler und an Haus & Grund. Das Bodenrichtwertmodell bezieht sich ja auf die Festlegung der Gutachterausschüsse. Wir haben quer durch Bayern auch aufgrund unterschiedlicher Umsätze in den Grundstücken durchaus unterschiedliche Qualitätsstandards. Mich würde jetzt interessieren: Inwieweit sind die Bodenrichtwerte denn tatsächlich geeignet, eine vergleichbare Größe darzustellen? Ich stelle diese Frage auch vor dem Hintergrund dessen, dass es, wenn ich es richtig sehe, dort, wo es nicht möglich ist, eine flächendeckende Lage herzustellen, einfach Schätzungen gibt, die in irgendeiner Form vorgenommen werden müssen.

Dann noch die Frage an den Bund der Steuerzahler – vielleicht kann auch die Steuerberaterkammer antworten –: Wenn solche Schätzungen vorgenommen werden, wie rechtssicher ist es dann, wenn die Gemeinde auf dieser Grundlage einen Hebesatz festlegt? Sie legt ihn ja fest, obwohl sie nicht genau weiß, wie viel wert das Ganze ist. Die Gemeinde sagt: Wir haben es halt geschätzt, weil wir in dem Bereich keine entsprechenden Kaufpreissammlungen vorliegen haben.

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** Herr Riedel wurde als Erster angesprochen. Oder war das nur eine Bitte um eine schriftliche Ergänzung?

**Abg. Michael Hofmann (CSU):** An Herrn Riedel war es nur eine Bitte; vielen Dank. Jetzt geht es mir eigentlich um das ifo-Institut, den ZIA, den Bund der Steuerzahler, Haus & Grund und die Steuerberaterkammer, insbesondere im Zusammenhang mit einer möglichen Schätzung.

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** Dann beginnen wir mit dem ifo-Institut, Herrn Dr. Neumeier.

**SV Dr. Florian Neumeier:** Vielen Dank für die Frage. Die Qualität und die Berichtsstandards bei den Bodenrichtwerten variieren tatsächlich stark, einmal über die Bundesländer, vor allen Dingen aber auch innerhalb der Bundesländer über städtische und ländliche Räume.

Ich finde es einigermaßen ironisch, dass ausgerechnet Baden-Württemberg jetzt dazu übergeht, das Bodenrichtwertmodell einzuführen; denn dort gibt es noch nicht einmal eine zentrale Erfassung von Bodenrichtwerten, und es gibt auch keine zentrale Vorgabe, was die Standards für die Ermittlung der Bodenrichtwerte angeht. Wenn Sie in Baden-Württemberg für einen Landkreis, für eine Bodenrichtwertzone den Bodenrichtwert erfahren möchten, dann müssen Sie an den zuständigen Kreisgutachterausschuss herantreten. Weder das Land noch der entsprechende Landesgutachterausschuss hat Informationen dazu. Deswegen finde ich es recht ironisch, dass ausgerechnet Baden-Württemberg meint, die seien leicht und gut verfügbar.

In der Regel ist es so, dass die Bodenrichtwerte aus den Verkaufspreisen von Immobilien, aus den Kaufpreissammlungen abgeleitet werden. Sie haben große Probleme, wenn Sie in den ländlichen Raum gehen, dort, wo es wenige Transaktionen gibt. Dort werden dann eben die Verkehrswerte – oder: die Bodenrichtwerte – auf der Grundlage der Verkaufspreise der letzten 20 bis 30 Jahre ermittelt. Das heißt, in städtischen Gebieten, wo es viele Transaktionen gibt, ist davon auszugehen, dass die Bodenrichtwerte recht nahe an den aktuellen Verkehrswerten der Immobilien sind. Im ländlichen Raum bestehen daran aber erhebliche Zweifel.

Was häufig gemacht wird: Man geht dann einfach in die nächste Bodenrichtwertzone über – oder in die Nachbargemeinde bzw. den Nachbarkreis – und schaut: Wie viele Transaktionen gab es dort? Wie sind die Immobilien dort bewertet worden? Dann versucht man, das Ganze zu extrapolieren.

Gerade bezogen auf den ländlichen Raum habe ich also erhebliche Zweifel, dass diese Bodenrichtwerte auch nur hinreichend nahe an den Verkehrswerten der Immobilien oder Grundstücke sind.

Eine Lenkungswirkung erwarte ich mir von dem Bodenrichtwertmodell nicht. Der Grund ist einfach: Wie bebaut wird, das regeln kommunale Bauvorschriften. Sie haben insoweit wenig Handhabe bzw. wenig Möglichkeiten, selbst als Bauherr zu gestalten. Die Geschossflächenzahl ist vorgeschrieben. Wie weit Sie vom Nachbargrundstück entfernt bauen müssen, ist vorgeschrieben. Dach- und Giebelhöhen werden vorgeschrieben. Sie als Bauherr haben wenig eigene Gestaltungsmöglichkeiten. Von den lokalen bzw. kommunalen Bauvorschriften abzuweichen, ist jedenfalls ein sehr aufwändiges Verfahren. Ich habe insbesondere Skepsis, dass in Baden-Württemberg das Bodenrichtwertmodell erfolgreich und auch rechtssicher umgesetzt werden kann.

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** Dann Herr Behrends.

**SV Sven Behrends:** Zu Ihrer Frage – vielen Dank dafür – noch vier Punkte: Der erste Punkt betrifft die Ermittlung. Der Kollege hat schon angesprochen, dass Sie nicht in jeder Gemeinde die Vergleichswerte – Bodenrichtwerte – haben. Das heißt, Sie müssen diese gesondert ermitteln oder im Gesetz ein Verfahren festlegen, das dann wieder vom allgemeinen Verfahren abweicht.

Zweiter Punkt: Ist das der richtige Wert? Ist er gerecht? Eigentümer älterer Grundstücke, die längere Zeit keinen Besitzwechsel erlebt haben, werden im Vergleich zu sehr hochwertigen Vergleichsgrundstücken in dieser Gegend dann tatsächlich über Gebühr belastet.

Dritter Punkt: Administrierbarkeit. Ich glaube, das kann man verantworten. Die Bodenrichtwerte sind öffentlich zugänglich. Insofern ist man mit der Administrierbarkeit sozusagen in die gleiche Richtung unterwegs wie mit den Flächenwerten.

Der vierte Punkt – ich sage das auch in Richtung der Kommunen – betrifft die Schwankungen, denen Bodenrichtwerte unterliegen. Sie haben nicht, was heute Vormittag angeklungen ist, konjunkturunabhängige Werte und damit Grundsteuerwerte. Das heißt, die Kommunen müssen sich darauf einstellen, dass die Bodenrichtwerte heruntergehen, wenn die Grundstückssituation – der Verkäufermarkt – sich ändert. Dann sind die Gemeinden im Zweifel mit dem Mechanismus der Hebesätze gefragt. Dazu habe ich heute verstanden: Das wird schwierig.

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** Dann für den Bund der Steuerzahler Herr Grieshaber.

**SV Klaus Grieshaber:** Meine Vorredner haben es schon gesagt: Bodenrichtwerte sind bei Weitem nicht so flächendeckend vorhanden, wie man es vermuten möchte.

Aus der persönlichen Erfahrung heraus: Wir haben ja sehr viele Mitglieder. Wenn es um Betriebsentnahmen und dergleichen geht, dann wird von den Finanzämtern häufig auf den Bodenrichtwert abgestellt. In der Regel haben Sie dann den Start von Streitereien, wenn dieser Bodenrichtwert nicht akzeptiert wird, weil besondere Verhältnisse vorliegen, die der Bodenrichtwert nicht richtig wiedergibt. Insofern ist das sicherlich ein Einfallstor für mehr Streit und mehr Unsicherheit bei der Festlegung der Grundsteuer.

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** Frau Dr. Kirchhoff.

**SVe Dr. Ulrike Kirchhoff:** Ich kann das nur bestätigen. Nach unserer Erfahrung sind die Bodenrichtwerte gerade im ländlichen Raum nicht flächendeckend vorhanden, weil nicht entsprechend Verkaufsfälle vorhanden sind. Gerade in der letzten Zeit sind sehr wenige Verkäufe gewesen, sodass im Augenblick Bodenrichtwerte – verlässliche Bodenrichtwerte – nur schwer zu bekommen sind.

Der Punkt ist auch, dass die Bodenrichtwerte von benachbarten Grundstücken nicht unbedingt immer ausschlaggebend sind für den Wert des jeweiligen Grundstücks, um das es sich dreht. Das sagte mein Vorredner wunderbar: Es gibt immer wieder Besonderheiten, die bei Grundstücken zu beachten sind und die entweder einen niedrigeren oder einen höheren Wert hervorrufen. Das muss man sich im Einzelfall anschauen; da kann man trefflich streiten.

Wenn die Bodenrichtwerte einer Besteuerung zugrunde gelegt werden, kann es durchaus sehr viel Spielraum für Streitigkeiten geben. Das sieht man auch, wenn bei Grundstücksbewertungen im Zusammenhang mit Erbfällen bzw. der Erbschaftsteuer der Bodenrichtwert herangezogen wird. Es gibt immer wunderbare Einfallstore, um sehr lange in einen Streit darüber zu treten. Deshalb finde ich und findet auch unsere Organisation den Bodenrichtwert für die Grundsteuer nicht zielführend.

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** Dann für die Steuerberaterkammer Herr Helmhagen.

**SV Günter Helmhagen:** Viel Neues gegenüber meinen Vorrednern kann ich nicht beitragen. Das Problem liegt tatsächlich so, dass wir in vielen Gegenden keine fixen Bodenrichtwerte haben, weil die Verkäufe fehlen. Es erfolgen dann Annäherungen; auch das wurde schon erläutert. Das rechtliche Mittel ist dann die tatsächliche Verständigung mit der Finanzverwaltung über den Wert. Ob das aber immer den richtigen Wert darstellt, bleibt natürlich offen.

Auch wenn wir Bodenrichtwerte haben, gibt es bei einzelnen Grundstücken natürlich immer Besonderheiten, die Abweichungen davon bewirken. Insofern ist der Bodenrichtwert zwar eine Richtgröße, wie der Name schon sagt; aber Abweichungen sind in der täglichen Praxis ständig gegeben.

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** Dann hat sich Herr Riedel gemeldet.

**SV Harald Riedel:** Nur zwei Sätze zu der Bitte von Herrn Hofmann: Der komme ich gerne nach. Wir haben allerdings die Werte nicht gerechnet für das Bundesmodell, sondern wir hatten sie einmal gerechnet für das alte, wertabhängige Modell der Bundesländer Bremen und Hamburg. Das kann ich auch liefern; das habe ich hier vorliegen. Demnach war es so, dass Gewinner die Mieter von Wohnungen waren. Verlierer, das heißt diejenigen, die etwas mehr zahlen mussten, waren die Reihenmittelhäuser, Einfamilienhäuser und Zweifamilienhäuser.

Das schönste Ergebnis brachte allerdings das sogenannte Kompromissmodell aus Thüringen, das ich Ihnen vorhin schon vorgestellt habe. Bei diesem Modell war es so, dass im Prinzip alle profitiert haben, bis auf Einfamilienhäuser in den höherwertigen Gegenden und unbebaute Grundstücke – von der Lenkungswirkung her aus städtischer Sicht also durchaus interessant.

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** Dann hat Kollege Pohl eine kurze Frage.

**Abg. Bernhard Pohl (FREIE WÄHLER):** Ich denke, diese Zonierung ist nicht das Wichtigste bei unserer Grundsteuer. Trotzdem – weil hier so einhellige Ablehnung kommt – habe ich eine Frage speziell an den Vertreter der Stadt Nürnberg: Stellen Sie sich einmal vor, eine kreisangehörige Gemeinde in ihrem Umland würde den

Wunsch hegen, sich in die kreisfreie Stadt Nürnberg eingliedern zu lassen, und der Landrat Kroder hätte nichts dagegen. Das Ganze scheitert daran, dass die Menschen in der ehemals kreisangehörigen Gemeinde dann nach den Hebesätzen der Stadt Nürnberg beurteilt würden. Meinen Sie nicht, dass gerade dieser Fall zeigt, dass es doch in Einzelfällen gut und wichtig ist, bisherige Hebesätze behalten zu können?

Ich kann Ihnen auch ein anderes Beispiel nennen: Sie haben gerade Thüringen genannt. Ich durfte 1993 an der dortigen Gebietsreform mitwirken. Von den zwei Gemeinden Ulla und Nohra wurde die eine nach Weimar eingemeindet, die andere nicht. Jetzt stellen Sie sich vor, wir hätten kein Zonierungsmodell: Dann würde die Gemeinde – beide haben sich vehement gegen die Eingliederung gewehrt –, die eingegliedert wurde, auch noch mit einem höheren Grundsteuersatz bestraft, während diejenigen, die sich erfolgreich gewehrt haben, mit dem niedrigen weiterleben konnten. Diese Dinge müssen Sie dann schon auch bedenken.

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** Herr Riedel.

**SV Harald Riedel:** Vielen Dank für die Frage. Das finde ich einen ganz interessanten Fall. Die letzten Eingemeindungen hatten wir 1972. Die Stadtteile, die wir damals eingemeindet haben, sind heute noch nicht glücklich.

(Heiterkeit)

Insofern erscheint mir der Fall relativ theoretisch, weil ich mir im Moment gar nicht vorstellen kann, wer noch zu uns möchte. Ich kenne jetzt auch flächendeckend keine Eingemeindungen.

Das, was Sie genannt haben, war ein Sonderfall nach der deutschen Einheit. Ich glaube, dass wir alle uns in der heutigen Zeit schwertäten mit Eingemeindungen im größeren Stil. Davon lässt man, glaube ich, eher die Finger weg.

Wenn es aber zu diesem Fall käme und die Gemeinde zu uns wollte, dann müsste sie halt unseren Hebesatz akzeptieren.

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** In einzelnen Bundesländern gibt es gelegentlich freiwillige Eingemeindungen, weil die Gemeinden dort nicht so leistungsfähig sind wie bei uns. Ich kenne hier tatsächlich keinen Fall. Ich kenne aber ein paar, die sich nach den Gebietsreformen, die 1972 und 1978 durchgeführt wurden, die Selbstständigkeit wieder erstritten haben. Ich glaube nicht, dass es in Bayern ernsthafte Wünsche in Richtung Eingemeindung gibt; denn die Gemeinden bei uns sind leistungsfähig. Aber wissen kann man es nicht, das heißt, ganz ausschließen kann man es natürlich nicht.

Herr Rüchardt hat sich noch gemeldet.

**SV Dr. Benedikt Rüchardt:** Noch einmal kurz zu der Zonierung: Herr Pargent, entschuldigen Sie, wenn ich es so offen sage, aber die Frage vorhin – "Finden Sie das gut?" – fand ich schwierig. Sie haben vielleicht schon Ihre Meinung gebildet, weil Sie von vielen gehört haben, wie schwierig das ist. Und es ist ein schwieriges Instrument, diese Zonierung anzusetzen. Dennoch kann sie in bestimmten Fällen durchaus einen Sinn und Zweck haben.

Jetzt ganz nüchtern gesehen: Wenn es, wie wir vorhin gehört haben, ländliche Gemeinden gibt, die ganz besonders ländliche Ortsteile haben, kann ich mir das als sinnvolles Instrument vorstellen. Wenn es bestimmte gewerbliche Geschichten außerhalb des Ortes gibt, die ansonsten trotz der Großflächengeschichten viel-

leicht in Schwierigkeiten kämen – systematisch, immer wieder, nicht nur in Einzelfällen –, dann kann die Kommune reagieren. Ich kann mir das dann auch als sinnvoll vorstellen.

Wir fürchten uns davor nicht, und zwar genau deshalb, weil es ein anspruchsvolles Thema ist, bei dem eine Kommune – mit Aufwand – abgrenzen muss: Was mache ich? Wie behandle ich es? Wie rechtfertige ich es? – Sie wird sich das sehr sorgfältig überlegen.

Das ist im Übrigen aus meiner Sicht der ganz große Unterschied zur Grundsteuer C, vor der sich Kommunen sehr viel weniger fürchten. Deswegen halten wir die Zonierungsoption für ein interessantes Instrument. Es ist auf jeden Fall im Einstieg für ganz wenige, handverlesene Fälle ein Instrument, mit dem man in der Praxis erst einmal sorgfältig versucht, umgehen zu lernen. Die kommunalen Spitzenverbände würden alles ihnen Mögliche tun, um die Kommunen vor Abenteuern zu schützen. Das meine ich mit großem Respekt, wenn ich es so sage; das machen sie mit Sicherheit mit großer Sorgfalt. In bestimmten Fällen kann dieses Instrument den Kommunen Gestaltungsoptionen geben und damit auch die Hebesatzspielräume innerhalb einer Gemeinde ein Stück weit ausweiten. Das heißt nicht, dass wir jetzt alle mit Feuereifer daherlaufen und uns für die Zonierung umbringen lassen würden. Aber es ist eine interessante Option, über die ich mich freue.

Die ganze Diskussion über das Grundsteuerwesen, wie wir sie zurzeit in Deutschland führen, zielt auf die Entwicklung von neuen Herangehensweisen, die möglichst einfach sein sollen – das ist die Zonierung nicht – und die neue Spielräume im Bereich der Grundsteuer austesten. Das ist etwas, was wir aus dem Steuerrecht der vergangenen Jahrzehnte in Deutschland eigentlich nicht kennen. Hier versucht man also wirklich, ein Stück weit weiter zu denken, man testet Dinge und lässt Dinge möglicherweise wieder fallen; auch das kann gut sein.

Die Zonierung zu testen für bestimmte Fallkonstellationen, die beschrieben worden sind, halte ich für interessant und im Übrigen auch für mutig. Man muss sich erst einmal trauen, so etwas zu machen.

Aber jetzt einfach zu sagen: "Ich weiß, das wird ein tolles Ding, das überall funktionieren wird", wäre für jemanden, den Sie als Sachverständigen eingeladen haben, nicht angemessen.

**Abg. Tim Pargent (GRÜNE):** Ich sage nur zu meiner Verteidigung: Ich muss, wir müssen dann die Hand heben, ob wir es einführen oder nicht – deswegen.

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** Ich meine, die Reaktion war interessant; es gab zumindest keine entschiedenen Befürworter. Über das Thema Zonierung werden wir sicherlich noch einmal reden müssen, zumindest über die Frage, wie man es so macht, dass es auch umsetzbar ist. Das ist auf jeden Fall ein Thema. Über die Frage des Ob kann man natürlich auch noch einmal diskutieren; aber das werden wir im Ausschuss machen, wenn es ansteht.

Jetzt hätte ich persönlich noch eine Frage, die mich interessieren würde: Von bestimmten Sachverständigen und Fraktionen werden immer die Bodenrichtwerte oder die wertbezogenen Elemente thematisiert. Wenn man das Bodenrichtwertmodell nimmt – was bedeutet das konkret? Es erfordert ja nach einer gewissen Zeit – jährlich oder siebenjährlich, wie immer man die Zeiträume wählt – eine Neufeststellung. Was würde es denn bedeuten, wenn man die letzten sieben Jahre zurückschaute und davon ausginge, dass wir in den nächsten sieben Jahren die gleiche Bodenrichtwertentwicklung hätten? Was an Steuererhöhungen – ohne dass der Hebesatz geändert worden wäre – würde das für die Steuerbürger bedeuten? Das

betrifft das Thema Dynamisierung, das bei Herrn Riedel immer mitschwingt: Wenn die Ausgaben wachsen, dann müssen auch die Einnahmen wachsen.

Aus meiner Sicht gibt es aber schon einen Unterschied zur Einkommensteuer. Wenn das Einkommen wächst, dann wächst auch die Steuer. Die Einnahmen aus einem Grundstück wachsen aber nicht zwingend im Laufe der Zeit. Vielleicht könnte man bei einem Gewerbegrundstück davon ausgehen; aber in einer Pandemie können die Einnahmen auch dort rückläufig sein. Die große Mehrheit nutzt die Grundstücke privat, das heißt, die Menschen wohnen dort und erzielen daraus keine Einnahmen, zumindest keine sich regelmäßig erhöhenden Einnahmen. Eventuell verzeichnet der Eigentümer aber eine Wertsteigerung, vor allem in städtischen Bereichen.

Die Frage ist eher an die Sachverständigen gerichtet, die mit Grundstücken zu tun haben: Wie war denn die Wertentwicklung in den letzten Jahren? Dazu gibt es bestimmte Zahlen; ich weiß nicht, ob sie die zufällig kennen. Was würde es denn für die Bürgerinnen und Bürger in Bayern, speziell für die Grundstückseigentümer, bedeuten, wenn man die Entwicklung der letzten sieben Jahre für die nächsten sieben Jahre fortschriebe? Die Antwort wäre schon interessant. Es ist ja ein wesentlicher Faktor des Modells der Staatsregierung und der Regierungsfractionen, dass wir diese Wertentwicklung nicht der Besteuerung zugrunde legen. Damit kann es nicht zu einer schleichenden Steuererhöhung kommen, ohne dass ein Stadt- oder Gemeinderat sich damit befasst hätte. Gibt es auf der Expertenbank irgendjemanden, der, bezogen auf die vergangenen fünf oder sieben Jahre und getrennt nach städtischem und ländlichem Bereich, etwas zur Wertentwicklung sagen kann sowie dazu, was das für die Bürger bedeuten würde? – Herr Grieshaber, Sie haben eine Zahl parat? Oder zumindest eine Einschätzung?

**SV Klaus Grieshaber:** Ich denke, man kann das nicht allgemein sagen, weil sich die Bodenrichtwerte ganz unterschiedlich entwickeln. Wenn Sie die letzten zehn Jahre zurückschauen, werden Sie feststellen, dass sich die Preise in der Stadt München mindestens verdoppelt haben. Das wird wahrscheinlich nicht einmal reichen. Wenn alle sieben Jahre die Grundsteuer anhand des entsprechend gestiegenen Bodenrichtwerts neu bemessen wird, dann macht das eine gewaltige Erhöhung aus. Das ist ja eine simple Rechnung. Wird die Steuermesszahl nicht angepasst, bedeutet die Steigerung der Bemessungsgrundlage gleichzeitig die Steigerung der Grundsteuer.

Man kann diese Frage sicherlich nicht allgemein beantworten; das hängt von dem Bereich ab, in dem man wohnt. Das ist in allen Bereichen unterschiedlich. Es ist in München anders als in Oberfranken und dort wahrscheinlich anders als in Unterfranken. Das muss man einfach sehen.

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** Herr Mayer.

**SV Hans-Peter Mayer:** Ich war vor knapp vier Wochen im Landkreis Erding. Dort kam drei Tage vorher die neue Bodenrichtwerttabelle heraus.

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** Erding haben Sie gesagt?

**SV Hans-Peter Mayer:** In Erding. – Es war helle Panik, weil selbst in den abgelegensten Gemeinden des Landkreises mehr als eine Verdoppelung stattgefunden hat.

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** Innerhalb welches Zeitraums?

**SV Hans-Peter Mayer:** Es waren ungefähr sieben Jahre dazwischen. Bei der Stadt Erding war es noch exponentieller.

Es hängt von der Region ab. Es ist genauso, wie es geschildert wurde: Wenn wir uns über die Rhön bzw. über Bereiche Nordostbayerns unterhalten, dann sehen wir eine völlig andere Entwicklung; sie ist eben extrem heterogen. Aber wir verzeichnen in weiten Bereichen sehr, sehr starke Steigerungen. Das hat genau die Effekte, wie sie geschildert wurden.

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** In Ostbayern sind sie vielleicht nicht so stark gestiegen; aber sie steigen fast überall. Das ist meine Einschätzung als persönlich Betroffener. – Bitte, Herr Rüchardt.

**SV Dr. Benedikt Rüchardt:** Nur eine kurze Anmerkung: Ich habe keine Zahlenreihen dabei. Tut mir leid; darauf war ich nicht vorbereitet.

Wenn man nach vorn schaut, wird es ja noch viel schwieriger. Zurzeit erleben wir, dass Unternehmen Menschen häufig ins Homeoffice schicken. Das heißt, dass in München Büroflächen neue Verwendungen suchen. Wie weit das wirtschaftlich ausgefüllt wird, kann ich nicht sagen. Ich habe mich mit diesem Thema nicht speziell auseinandergesetzt. Aus der Praxis bekomme ich aber mit, dass Menschen verstärkt auch deutlich weiter weg von München neue Häuser suchen, also ins Land hinausgehen, was sich auf die Preise dort entsprechend auswirkt. Man wird also nachfragebedingte Wertsteigerungen nicht mehr nur für die Stadt und das nähere Umland erwarten dürfen, wo man das schon gewöhnt ist, sondern auch deutlich weiter draußen im Land. Eine am Bodenrichtwert orientierte Grundsteuer würde sich dann auch in der Fläche entsprechend stark auswirken.

Diese Darstellung basiert, wie gesagt, auf der Entwicklung, die wir zurzeit beobachten, ohne sie in Zahlen fixieren zu können.

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** Dann Kollege Hofmann.

**Abg. Michael Hofmann (CSU):** Noch eine kurze Frage an den Städtetag und den Gemeindetag, weil wir gerade bei der Zonierung waren: Ich habe verstanden, dass Sie mit der derzeitigen Definition, unter welchen Umständen eine Zonierung möglich ist, Ihre Schwierigkeiten haben. Es ist also tatsächlich die Frage, Herr Vorsitzender, inwieweit man noch einmal intensiv darüber diskutieren sollte, ob einige unbestimmte Rechtsbegriffe ersetzt werden.

Auf der anderen Seite bin ich schon auch bei der Stellungnahme des vbw. Wenn wir bestimmte Maßnahmen pioniermäßig vornehmen, dann muss man erst einmal sehen, wie es sich entwickelt. Unbestimmte Rechtsbegriffe gibt es haufenweise, etwa im Zusammenhang mit "bebauten Ortsteilen" usw. Als das im BauGB festgeschrieben worden ist, hat man sich wahrscheinlich auch nicht vorstellen können, was das alles sein könnte. Das ist durch die Rechtsprechung letzten Endes intensiver gemacht worden.

Eine Frage habe ich trotzdem: Weshalb glauben Sie, dass Sie im Zusammenhang mit der Zonierungsdiskussion – ich glaube, Sie haben es vorhin gesagt, Herr Mayer – in Ihrem Gemeinderat eine schärfere Diskussion bekommen werden, als wenn der Gemeinderat beispielsweise darüber diskutieren soll, ob man die Grundsteuer C einführt? Ich habe vorhin den Eindruck gehabt, dass Sie sagen: Um Gottes willen! Da kommen dann alle Möglichen, die das wollen.

Sie haben das Beispiel Ihres Gemeindetagspräsidenten Dr. Brandl gebracht. Da gibt es elf Gruppierungen; irgendeiner wird schon kommen und den Antrag stellen. Wieso glauben Sie denn, dass es, wenn jemand den Antrag auf Grundsteuer C

stellt, nicht eine ähnliche Diskussion gibt? Ich kann mir bildhaft vorstellen, dass in einem Gemeinderat auch Leute sitzen, die nicht alle Eigentümer im beplanten Innenbereich sind, sondern auch im unbeplanten Innenbereich, die also zu ihrem Baugrundstück gekommen sind wie die Jungfrau zum Kind, aber sehr glücklich darüber sind. Am Ende des Tages müssten sie eine Diskussion darüber führen, warum sie jetzt das Grundstück auf einmal stärker versteuern müssen als andere.

Ich glaube, dass Sie in diesem Zusammenhang einem Trugschluss erliegen, wenn Sie meinen, dass die Zonierung eine schärfere Debatte auslösen werde als die Frage der Grundsteuer C. Haben Sie Erkenntnisse, von Ihren Gemeindegliedern beispielsweise, inwieweit die Diskussion gefürchtet wird?

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** Herr Mayer.

**SV Hans-Peter Mayer:** Ein elementarer Unterschied zwischen der Grundsteuer C und der Zonierung ist, dass bei der Grundsteuer C die Formulierung, die auf dem Tisch liegt – in den anderen Ländern –, so eindeutig ist, dass die Regelung auch vollziehbar ist, während es hier, bei der Zonierung in dieser Form, ein hohes juristisches Risiko und vor allem für uns im Vollzug ein hohes prozessuales Risiko gibt.

Ich habe nicht die naive Vorstellung, dass von 14 Gemeinderatsmitgliedern alle sofort Beifall klatschen, wenn wir über die Grundsteuer C reden.

Wir sitzen auch nicht dem Trugschluss auf – ich habe es heute schon formuliert –, dass die Grundsteuer C das Maß aller Dinge sei. Wir brauchen einen Methodenmix. Für einige baurechtliche Regelungen brauchen wir den Bund, das heißt, Sie als Landtag können insoweit leider keinen Beitrag leisten. Wir brauchen Änderungen wie eine Baupflicht. Wir müssen auch insgesamt eine gesellschaftspolitische Diskussion über die Sozialbindung des Eigentums führen.

Jetzt gleich im Vorgriff auf die Grundsteuer C: Gehen wir von der Realität in einer kleinen kreisangehörigen Gemeinde mit 3.000 Einwohnern, klassisch strukturiert, aus. Ich hatte kürzlich mit einem Bürgermeister Kontakt, der berichtet hat, dass es bei ihm innerörtlich 100 unbebaute, aber bebaubare Grundstücke gebe. Das ist für Bayern eine ganz normale Zahl; sie kann eher noch höher sein.

Er steht unter dem Druck, für die einheimische Bevölkerung Bauland auszuweisen. Was hat er gemacht? Das, was alle Gemeinden in gleicher Weise machen: Mit diesen 100 Eigentümern wurde Kontakt aufgenommen. 50 haben auf die Kontaktaufnahme reagiert, 10 waren gesprächsbereit. Es ist ein enormer Prozentsatz – wenn sie nichts gewinnen können –, dass Sie 50 % Rückmeldung kriegen; das ist hervorragend. Von diesen zehn haben ganze zwei eine Grundstücksverwertung mittelfristig ins Auge gefasst.

Das ist die Realität. Wir können das Potenzial, das innerörtlich besteht, in keinsten Weise erschließen, und das Thema des Nach-außen-Wachsens will man genau vermeiden. Deswegen brauchen wir in dem Methodenmix auch eine Steuerkomponente.

Wir haben nicht die Illusion, dass sie flächendeckend kommen wird – so, wie auch die Zonierung nicht flächendeckend kommen wird; denn von der Zonierung sind 1.500 Gemeinden schon deshalb ausgeschlossen, weil sie die Größenklasse gar nicht erreichen. Aber Sie brauchen als Bürgermeisterin bzw. als Bürgermeister überhaupt einmal Verhandlungspotenzial. Sie brauchen auch Instrumente, die Sie herzeigen können. Dieses Verhandlungspotenzial liegt nicht vor.

Wenn ich es gesamtstrategisch durchdenke, glaube ich, dass es trotzdem unter dem Strich leichter wäre, das Thema Grundsteuer C in einem Gemeinderat zu behandeln als die Zonierung.

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** Herr Mayer, ich komme auch vom Land, aus einer kleinen Gemeinde mit vielen Ortsteilen und vielen unbebauten Grundstücken im Innenbereich. Letzteres ist sehr ärgerlich; das gebe ich zu. Aber es ist in der Regel Familieneigentum. Das sind ja nicht Spekulanten. Die Familien besitzen die Flächen seit ewigen Zeiten, nutzen sie aber vielleicht nicht mehr so intensiv wie früher, weil die Landwirtschaft verpachtet ist. Wenn Sie diese Eigentümer mit einer erhöhten Grundsteuer C für diese Flächen belasten, dann werden die allermeisten das zähneknirschend bezahlen und dann sagen: Aber kommen braucht mir der Bürgermeister nicht mehr, dass er von mir irgendetwas kaufen will; denn er hat mich bestraft. – Das ist doch auf dem Land eine typische Reaktion.

Im städtischen Bereich mag das anders sein. Das gilt aber auch nicht für den großstädtischen Bereich, weil dort die Grundstücke wieder zu wertvoll sind, als dass die Grundsteuer C eine große Wirkung hätte.

Glauben Sie also ernsthaft, dass auf dem Land die Grundsteuer C dazu führt, dass viel verkauft wird, oder wird man nicht eher viele Verärgerte bekommen, die sagen: "Dem verkaufe ich jetzt nichts mehr!?" Meine persönliche Erfahrung ist: Wenn man einen Grundstückseigentümer bei uns auf dem Land verärgert, dann kriegt man so schnell nichts mehr, außer er braucht das Geld, und das ist bei den wenigsten der Fall.

**SV Hans-Peter Mayer:** Vielleicht nur eine kurze Erwiderung: Wir kriegen jetzt schon nichts. Unsere Realität ist ja, dass wir heute schon keinen Grund bekommen. Also, es kann nicht schlechter werden, Herr Zellmeier. Insoweit sind wir auf einem Niveau, von dem aus wir einfach auch in die Zukunft denken müssen. Ich glaube, wir haben ganz gute Gründe. Wir haben sie dargelegt; sie sind nachlesbar. Vielleicht denkt man noch einmal darüber nach.

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** Gut. – Ich habe momentan keine weiteren Wortmeldungen zu den beiden ersten Fragenkomplexen. Dann könnten wir sie abschließen.

Wir kommen zum dritten Fragenkomplex: Vollzug der Grundsteuer. Ich bin gespannt, ob dazu überhaupt eine Frage kommt. Darf ich fragen: Gibt es zu dem Komplex 3, Vollzug der Grundsteuer, Fragen? – Das ist offensichtlich nicht der Fall. Das hatte ich fast vermutet.

Es ist 14:15 Uhr, und ein Experte hat uns schon verlassen. Herr Grieshaber muss um 15 Uhr weg, Frau Prof. Hey um 16 Uhr. Wir sollten also versuchen, die Anhörung in einer Stunde abzuschließen. Das wäre ganz gut, damit die Präsenz nicht zu sehr leidet.

Jetzt kommen wir noch zu einem interessanten Bereich, nämlich Fragenkomplex 4: Grundsteuer C. Das ist ein sehr eigenständiger Bereich, der bereits immer wieder andiskutiert wurde. Gibt es zum Thema Grundsteuer C Wortmeldungen? – Kollege Güller.

**Abg. Harald Güller (SPD):** Herr Buckenhofer ist nicht mehr da; daher geht die Frage an den Vertreter von Herrn Buckenhofer, an Herrn Mayer und Herrn Riedel. – Heute Vormittag haben wir dazu schon viel gehört, unter anderem von Herrn Prof. Schmidt, Herrn Behrends und Herrn Brossardt. Sie haben durchaus mit Recht darauf hingewiesen, dass es so etwas Ähnliches wie die Grundsteuer C schon einmal gab. Diese wurde allerdings nach kurzer Zeit, in den 1960er-Jahren des letz-

ten Jahrhunderts, eingestellt. Hier ist in einigen Wortmeldungen suggeriert worden, das Gleiche würde jetzt passieren, weshalb man den Versuch, diese Steuer wieder einzuführen, gar nicht erst unternehmen müsse. Deswegen meine Frage: Gibt es aus Ihrer Sicht eine Vergleichbarkeit des Jahres 2025 – dann soll das neue Modell eingeführt werden – mit dem Jahr 1961 oder 1960? Was sind denn aus Ihrer Sicht unterschiedliche Kriterien? Oder: Gibt es unterschiedliche Kriterien? Ist das Argument, wir sollten es bleiben lassen, weil die Grundsteuer C in den 1960er-Jahren nach zwei Jahren wieder abgeschafft wurde, tatsächlich richtig, und sollten wir es berücksichtigen?

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** Die Frage ist konkret an wen gerichtet?

**Abg. Harald Güller (SPD):** An die drei Vertreter der kommunalen Spitzenverbände und Herrn Riedel als Sachverständigen.

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** Herr Kronauer als Erster.

**SV Johann Kronauer:** Herr Güller, zum einen erwarten wir uns natürlich nicht, dass, wenn die Grundsteuer C Eingang in das Gesetz fände, von heute auf morgen, das heißt sofort, eine Mobilisierung aller unbebauten Grundstücke erfolgen würde; das ist klar.

Herr Hofmann oder Herr Zellmeier, Sie haben gesagt, dass es mit der Grundsteuer C angesichts der Wertentwicklung bei manchem Grundstückseigentümer schwierig werden würde. Wir wissen aber nicht, wie sich die Grundsteuer C mittel- und langfristig auswirken würde, da sie in den 1960er-Jahren meines Wissens nur drei oder vier Jahre erhoben wurde.

Hier geht es insbesondere um die Frage der Grundstücksübergänge, das heißt, inwieweit man für den neuen Eigentümer entsprechende Anreize schaffen kann. Wir glauben schon, dass, wenn die Grundsteuer C dauerhaft wirkt, ein Umdenkprozess stattfindet. In den 1960er-Jahren – das weiß ich aber leider nicht genau – sind die Themen Wohnraum, Flächensparen und Wertentwicklung sicherlich anders diskutiert worden als heute. Deswegen halten wir die Grundsteuer C trotz der Erfahrungen in den 1960er-Jahren für notwendig.

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** Herr Mayer.

**SV Hans-Peter Mayer:** Wir haben uns damit befasst und sind der Meinung, dass heute andere Rahmenbedingungen herrschen als damals. Wir sehen deshalb durchaus eine Notwendigkeit; sonst hätten wir es nicht seit vielen Jahren probiert.

Wir haben über lange Zeit nicht allein gestanden, sondern dieser Ansatz ist von der Staatsregierung ursprünglich so mitgetragen worden. Es wird auch bundesweit so diskutiert. Es ist nicht ein Thema, das nur der Bayerische Gemeindetag und der Bayerische Städtetag diskutieren, sondern wir diskutieren darüber auf Bundesebene seit langer Zeit.

Insoweit sagen wir: Ja, wir sehen das Risiko, das damals im Raum stand. Wir haben auch das wissenschaftliche Gutachten zu der damaligen Situation gelesen. Aber wir haben einen anderen Ansatz und sehen sehr wohl die Notwendigkeit und das Potenzial der Grundsteuer C.

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** Herr Riedel.

**SV Harald Riedel:** Herr Vorsitzender! Liebe Kolleginnen und Kollegen! Um das beurteilen zu können, empfehle ich schon noch einmal einen Blick in die Vergangen-

heit. Ich habe das Gefühl, dass ein bisschen zu schnell geht geurteilt wird im Hinblick auf das damalige Scheitern. – Wenn Sie googeln, dann finden Sie auf Wikipedia die Geschichte der damaligen Grundsteuer C. Wie war sie entstanden? Nach dem Krieg wurde der von den Nazis verhängte Preis- und Lohnstopp praktisch für alle Märkte aufgehoben, außer für den Grundstücksmarkt. Nach dem Krieg war die Situation so, wie sie immer ist, wenn man einen Preisstopp verfügt: Es kam zu einem Stau und einer extremen Schwarzmarktentwicklung.

Im Rahmen der Erarbeitung des Bundesbaugesetzes von 1960 entschied man sich, die Preisbindung der unbebauten Grundstücke aufzuheben. Die Hoffnung war, dass Marktpreise und Schwarzmarktpreise sich anpassen, der Markt insgesamt sich stabilisiert und die Grundstücke, die aufgrund der Preisblockade nicht auf den Markt bzw. in die Entwicklung gekommen waren, durch die Preisöffnung auf den Markt kommen.

Gleichzeitig hatte man Angst, dass die Preise überschießen. Deshalb hat man Gutachterausschüsse und ein Vorkaufsrecht der Gemeinden eingeführt. So wollte man die neue Marktsituation quasi in den Griff bekommen.

Die Grundsteuer C – oder: Baulandsteuer – war im Endeffekt nur zwei Jahre in Kraft, nämlich in den Jahren 1961 und 1962. Dann ist sie auf Antrag – jetzt wird es politisch – der FDP abgeschafft worden. Das war verbunden mit massiver Einflussnahme, insbesondere auch des Bundes der Steuerzahler, der – so wie heute – schon damals massiv dagegen war.

Insofern kann man eigentlich nicht davon reden, dass die Grundsteuer C damals jemals eine Chance gehabt hätte, in einer empirisch belastbaren Zeitspanne beurteilt zu werden. Ein, zwei Jahre sind fast nichts bei der Einführung einer solchen Steuer. Bis die Leute mitkriegen, dass es sie gibt, ist sie mehr oder weniger schon abgeschafft worden.

Aus dem Umstand, dass diese Steuer damals aus politischen Gründen relativ schnell wieder abgeschafft worden ist – weil sie damals bei den entsprechenden Verbänden so unbeliebt war, wie sie heute unbeliebt ist; deshalb ist sie, so vermute ich, auch nicht in den Gesetzentwurf hineingekommen –, zu schließen, dass sie auch heute nicht funktionieren könne, halte ich also für grundlegend falsch. Ich hätte die Bitte, dass sich der Landtag bzw. der Ausschuss mit der damaligen Situation wirklich noch einmal auseinandersetzt. Dann wird man relativ schnell feststellen, dass eine Vergleichbarkeit überhaupt nicht gegeben ist und dass auch der Schluss, die Grundsteuer C sei damals wirkungslos gewesen, aufgrund der kurzen Zeitspanne nicht gezogen werden kann. Das zur Geschichte.

Meine persönliche Einschätzung zur Vergleichbarkeit: Es ist fast unmöglich, unsere aktuelle Situation in irgendeinem Bereich mit der Situation Anfang der 1960er-Jahre zu vergleichen; dies gilt sicherlich auch für den Grundstücksbereich. Kolleginnen und Kollegen, das war die Zeit des Wirtschaftswunders. Damals hat man eine Grundsteuer C vielleicht nicht unbedingt gebraucht, weil die Grundstücke im Rahmen des Wirtschaftswunders Stück für Stück von selbst in die Nutzung gekommen sind. Das kann der eine oder andere vielleicht nachvollziehen. Hier sind ja doch einige in meinem Alter dabei; ich bin Jahrgang 1961. In dem Stadtteil, in dem ich in den 1960er-Jahren aufgewachsen bin, hat es damals noch jede Menge Brachland gegeben. Das ist bis Mitte der 1970er-Jahre weitgehend abgebaut worden. Die Flächen sind zugebaut worden, das heißt, diese freiliegenden Grundstücke gibt es heute nicht mehr.

Es gibt freiliegende Grundstücke – die wir immer noch brauchen würden –, aber nicht mehr in dem Umfang wie in den 1960er-Jahren. Wir haben auch eine ganz andere Dynamik in der Wirtschaftsentwicklung. Die Wachstumsraten liegen heute

bei 1 bis 2 %, nicht bei 8 bis 10 % wie damals. Die Gründe, warum Grundstücke heute nicht auf den Markt kommen, sind ganz andere als damals.

Ein Punkt noch zu der Behauptung – sie wird immer wieder angeführt; ich habe es auch irgendwo in den Stellungnahmen gelesen –, die Einführung einer Grundsteuer C sei nicht notwendig, weil der wahre Hinderungsgrund, dass Grundstücke nicht auf den Markt kommen, die fehlende Bauleitplanung sei. Kolleginnen und Kollegen, das halte ich für ein Gerücht. Sie glauben doch nicht wirklich, dass die Kommunen, die diese Grundstücke brauchen, einen Vorwand – die fehlende Bauleitplanung – liefern. Wir haben das nachgezogen; diese Bauleitpläne existieren. Das ist gar nicht die Frage. Dass es an Bauleitfragen scheitern könnte, das muss man mir erst einmal erklären und nachweisen. Ich glaube, auch insoweit haben wir in den letzten Jahren unsere Hausaufgaben gemacht, und zwar bayernweit, dort, wo es nötig ist, wo wir diese Grundstücke brauchen. Dass die Grundstücke nicht auf den Markt kommen, hat viele andere Gründe: private Gründe, Spekulationsgründe und so weiter und so fort.

Ich will zu meinem Beginn zurückkommen; vielleicht ist das ein bisschen untergegangen. Das Problem dieses Gesetzentwurfs umfasst ja zwei Punkte: nicht nur, dass er die Grundsteuer C für uns als Option nicht bietet, sondern er enthält auch noch einen degressiven Ansatz für unbebaute große Grundstücke. Das heißt, wir haben eigentlich einen Anreiz zum Grundstückshorten oder Nicht-auf-den-Markt-Bringen. Dieser Gesetzentwurf gibt uns kein Instrument an die Hand, zumindest einen gewissen Anreiz finanzieller Natur zu setzen, eben über die Grundsteuer. Das sind zwei Regelungen, die dem Ansinnen entgegenstehen, dass wir hier tätig werden können. Deswegen wäre meine Bitte, dass man vonseiten des Ausschusses oder des ganzen Landtags noch einmal darüber nachdenkt.

Jetzt argumentiere ich einmal umgekehrt zu der Diskussion über die Zonierung: Es geht ja nur um die Option, die Grundsteuer C einzuführen. Wenn Sie in Ihrer Kommune dieses Instrument nicht für sinnvoll halten, müssen Sie es nicht einführen. Wir Städte könnten es gut gebrauchen und würden es auch einsetzen.

Herr Kollege Hofmann, ich bin mir ziemlich sicher: Im Nürnberger Stadtrat gäbe es eine relativ kurze Diskussion und eine breite Mehrheit für die Einführung einer Grundsteuer C. It's not a big deal; dessen bin ich mir ziemlich sicher. Das wird nicht sehr kontrovers sein.

Vor diesem Hintergrund bitte ich Sie einfach, uns diese Möglichkeit zu geben.

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** Damit kein falscher Eindruck entsteht: Ich persönlich habe in der CSU-Fraktion für die Grundsteuer C gestimmt, aber verbunden mit einem gewissen Zweifel, ob dieses Instrument dann tatsächlich wirksam wäre. Aber wenn es freiwillig ist, dann kann man es ja einmal versuchen. Darüber gehen die Meinungen aber auch in der Regierungskoalition auseinander.

Gibt es weitere Wortmeldungen? – Kollege Pargent, dann Kollege Hofmann.

**Abg. Tim Pargent (GRÜNE):** Die Notwendigkeit ist gut herausgestellt worden. Deshalb stelle ich interessehalber noch eine Frage an die Juristinnen und Juristen: Wir sind ja in dem Spannungsfeld – das ist deutlich herausgekommen – zwischen Höhe und Wirksamkeit des Instruments Grundsteuer C. Können Sie aus der bisherigen Rechtsprechung rund um die Grundsteuer oder um andere Sachverhalte eine Art Höchstgrenze oder so etwas ablesen? Es ist ja eine Frage, die sich zumindest in den anderen 15 Bundesländern stellt: Wie hoch darf eine Grundsteuer C, zum Beispiel im Vergleich zur normalen Grundsteuer B, angesetzt werden? – Das ist

eine Frage, die mich einfach interessiert, unabhängig davon, dass ich mir schon eine Meinung dazu gebildet habe, ob ich die Grundsteuer C gut finde oder nicht.

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** Das ist auch aus meiner Sicht eine interessante Frage; sie richtet sich vermutlich an unsere Juristen. Was ist verfassungsrechtlich zulässig? Frau Hey und Herr Drüen sind noch da. Frau Hey, wollen Sie beginnen?

**Sve Prof. Dr. Johanna Hey:** Das mache ich gern. – Wenn Sie nach der Verfassungsrechtsprechung zu Lenkungsnormen fragen, kann man nur sagen, dass sie relativ überschaubar ist. Ihre konkrete Frage wird da nicht adressiert. Was man aber einstellen müsste, wäre sicherlich die Bedeutsamkeit des Lenkungszwecks; das ist das eine.

Dann in der Tat zu der Frage: Was könnten die Grenzen sein? Wir haben schon darüber gesprochen, dass die Grundsteuer, auch wenn sie als Lenkungsinstrument eingesetzt wird, sicherlich nicht dazu führen darf, dass Grundstücke veräußert werden müssen. Dort würde ich die Grenze ziehen. Wir sprechen manchmal, wenn es um die Höhe von Steuern geht, von einem "Erdrosselungseffekt". Ich glaube, es kommt immer gern von Herrn Drüen der Hinweis, dass es sehr schwierig ist, diesen überhaupt jemals zu identifizieren, das heißt, die Bezugnahme darauf wäre vielleicht erst sehr spät begründet.

Aber noch einmal: Sie müssten die Sonderbelastung wiederum gleichheitsrechtlich rechtfertigen. Dazu müssten Sie den verfolgten Zweck bzw. dessen Bedeutung in Relation setzen zu der Mehrbelastung. Ich frage mich so ein bisschen – Sie haben es auch selbst schon angemerkt –, wie hoch die Grundsteuer C sein müsste, um wirklich signifikante Effekte zu haben.

Umgekehrt gesprochen ist das Bundesverfassungsgericht gegenüber wirkungslos zu niedrigen Lenkungsmaßnahmen äußerst großzügig. Man könnte vielleicht so herangehen, dass man erst einmal eine Grundsteuer C einführt, die noch nicht das Äußerste ausreizt, diese also erprobt und prüft, ob sie Wirkungen zeitigt.

Aus rechtswissenschaftlicher Sicht sind zwar auch unwirksame Lenkungsnormen gleichheitsrechtlich hochproblematisch; aber das Bundesverfassungsgericht hat bisher immer dem lenkenden Steuergesetzgeber ganz besonders viel Gestaltungsspielraum eingeräumt. Nur dann, wenn es offensichtlich unwirksame Maßnahmen sind, dann ist auch die gleichheitsrechtliche Rechtfertigung problematisch. Aber Ihr Fall ist ja umgekehrt.

Wenn man ganz scharf herangeht, dann würde ich, wie gesagt, die Grenze ziehen, wenn Grundstückseigentümer aufgrund der Grundsteuer C zum Verkauf gezwungen werden. Darin sähe ich ein Problem.

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** Herr Prof. Drüen.

**SV Prof. Dr. Klaus-Dieter Drüen:** Zunächst ein Nachtrag zur Historie: Die alte Grundsteuer C, die für zwei Jahre in Kraft war, stieß auf breite Ablehnung, sodass eine Welle von Rechtsbehelfen losgetreten wurde. Der Bundesfinanzhof hat sie im Jahr 1968 als verfassungsgemäß angesehen. Das ist das einzige Präjudiz, das man hat, wobei sich natürlich über die Jahre die Maßstäbe der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts geändert haben.

Was Frau Hey gesagt hat, teile ich im Großen und Ganzen. Was das Lenkungsanliegen angeht, ist das Verfassungsgericht sehr großzügig. So hat es zum Beispiel in der Ökosteuer-Entscheidung von einer bloßen Annäherung an das Ziel gesprochen, das heißt, der Gesetzgeber muss nicht die effektive Verwirklichung des

Lenkungsanliegens garantieren; das kann er auch gar nicht, weil er nicht in den Markt eingreifen kann. Auch unwirksame Sachen wären aus diesem Grunde noch nicht verfassungswidrig.

Ob man es dann macht? Herr Riedel, ich gebe Ihnen recht: Angesichts von nur zwei Jahren Empirie kann man noch nicht die Feststellung treffen, es habe damals nicht gewirkt; dafür ist die Datengrundlage zu dünn. Wenn man in die Ausarbeitung des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages – darauf haben Sie ja verwiesen – guckt, dann stellt man fest: Es wird nur referiert, ohne dass wirklich empirische Erhebungen gemacht worden wären.

Zu Ihrer Frage, Herr Abgeordneter Pargent: Wie hoch kann man gehen, wie tief muss man ansetzen? Das hat Frau Hey schon angesprochen. Erst einmal wird der Gesetzgeber hier einen gewissen Einschätzungsspielraum haben. Was die Obergrenze der Besteuerung angeht, hat das Verfassungsgericht 2006 die Verhältnismäßigkeit als Kriterium genannt. Man wird hier sicherlich auf die Wertrelationen schauen müssen. Hessen hat im Grundsteuer-Entwurf des Landes eine Relation zwischen der normalen Grundsteuer B und der Grundsteuer C festgelegt, sodass es nicht im freien Belieben der Gemeinde steht, die Relation zu verändern. Das wäre eine Möglichkeit, das einzugrenzen.

Ansonsten gilt, wenn man ganz ehrlich ist: Auf der Grundlage der Verfassungsrechtsprechung gibt es Möglichkeiten, hier auch zu experimentieren und im Hinblick auf Lenkungsanliegen etwas auszuprobieren.

Ich selber bin aber sehr skeptisch; denn die Lenkungswirkung tatsächlich zu messen, ist schwierig. Zum anderen geht es um das Problem, dass Frau Hey schon angesprochen hat: Die Steuer wäre wohl übermäßig hoch, wenn sie zum Verkauf zwingen würde. Einerseits darf die Steuer nicht unwesentlich sein; dann bringt sie gar nichts. Wenn sie aber zu hoch ist, dann läuft man auch in ein Risiko hinein. Sie sehen, wie ambivalent das Thema ist.

Wenn man hier Präjudizien wiedergeben möchte – Frau Hey hat auch dazu schon ausgeführt –, dann muss man sagen: Es ist nicht ausjudiziert.

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** Gibt es weitere Nachfragen dazu? – Kollege Hofmann.

**Abg. Michael Hofmann (CSU):** Ich finde die Frage von Herrn Pargent ganz interessant, weil sie eine Variation dessen ist, was ich im Zusammenhang mit dem Leistungsprinzip gleich als Erstes gefragt hatte. Ich habe den vehementen Widerspruch von Städtetag und Gemeindetag bekommen, dass selbstverständlich niemals solche Hebesätze zum Ansatz kämen, die auch nur eine Diskussion über eine Verfassungswidrigkeit auslösen würden. Von daher, Herr Kollege Pargent, können wir uns ganz bewusst darauf zurückziehen; das Versprechen haben wir ja heute gekriegt. Diesen Seitenhieb musste ich unbedingt noch einmal geben.

Wir haben in unserem Katalog zahlreiche Fragen gestellt. Ich verstehe natürlich, dass nicht auf jede einzelne in den schriftlichen Stellungnahmen eingegangen werden konnte. Ich würde jetzt nur zwei herausgreifen, weil Kolleginnen und Kollegen vielleicht auch noch Fragen haben. Ich hoffe, dass die Fragen, die nicht beantwortet worden sind, noch endgültig beantwortet werden können.

Die erste Frage geht an den Gemeindetag und den Städtetag: Die Grundsteuer C ist ja schon sehr lange in der Diskussion. Ich gehe jetzt einmal davon aus, dass Sie eine Mitgliederbefragung gemacht haben, das heißt, dass nicht nur Ihre Gremien – Vorstand, Bezirksvorstand, Kreisvorstand usw. – sich dazu positioniert haben,

sondern dass Sie auch Ihre Mitgliedsgemeinden und Mitgliedsstädte befragt haben. Können Sie mir sagen, wie viele Ihrer Gemeinden und Städte Rückmeldungen gegeben haben, dass sie die Grundsteuer C als Option unbedingt haben möchten?

Können Sie mir auch sagen, ob diese Willensbildung allein über den Bürgermeister gelaufen ist, ob dazu auch Abstimmungen im Gemeinderat erfolgt sind oder ob es in dem Zusammenhang Resolutionen gegeben hat? Ich weiß, dass verschiedene Gruppierungen sich in der Vergangenheit darum bemüht haben, entsprechende Resolutionen zu starten. Können Sie uns dazu etwas sagen?

Dann stelle ich mir eine weitere Frage: Wenn wir jetzt konkret in die Grundsteuer C gehen – wie hoch sollte sie Ihrer Meinung nach sein? Wie hoch sollte, wenn wir von einem Hebesatz von 200 ausgehen, Ihrer Meinung nach die Grundsteuer C in Relation zur Grundsteuer B sein? Sollte sie bei 250 liegen? Bei 300? Ausgehend von einem Betrag von 300 € Grundsteuer B für ein bebautes Grundstück: Wie viel sollte der Eigentümer eines nicht bebauten Grundstücks gleicher Qualität und Güte für die Grundsteuer C berappen? Haben Sie sich dazu irgendwelche Vorstellungen gemacht, oder sind aus der Basis heraus in diesem Zusammenhang Vorstellungen entwickelt worden?

Dann unter Bezugnahme auf Punkt 4.5 eine Frage an Herrn Riedel, der auf Seite 8 das Beispiel eines unbebauten Grundstücks in Eibach anführt. Bisher lag der Betrag bei 2.000 €, jetzt bei 2.300 €. Wie viel Grundsteuer C würden Sie denn jetzt bei diesem Grundstück ansetzen, sodass sie sagen könnten: "Jawohl, damit kommt die Stadt Nürnberg zurecht"? Soll es bei 2.300 € bleiben, oder sagen Sie, 3.000 € dürften es schon sein? Ich vermute, Sie haben dazu eine konkrete Vorstellung.

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** Herr Mayer als Erster, dann Herr Kronauer, also die ganze kommunale Familie.

**SV Hans-Peter Mayer:** Herr Hofmann, ich erkläre Ihnen jetzt einmal, wie Verbandsarbeit funktioniert.

(Heiterkeit)

Ich gehe natürlich auch davon aus, dass Sie als CSU eine Mitgliederbefragung zu diesem Thema und zu jeder einzelnen Frage durchgeführt haben.

(Heiterkeit bei den GRÜNEN und der SPD)

Verbandsarbeit funktioniert in der Form, dass nach der Gemeindeordnung die Gemeinden durch die Erste Bürgermeisterin bzw. den Ersten Bürgermeister vertreten werden. Der Bayerische Gemeindetag hat in jedem Landkreis einen Kreisverband, der regelmäßig tagt und auch Beschlüsse fasst. Die Vorsitzenden des Kreisverbandes bilden den Bezirksverband des Bayerischen Gemeindetags, der ebenfalls – –

(Michael Hofmann (CSU): Wir können das abkürzen! Das brauche ich mir jetzt nicht zu geben! Ich habe eine konkrete Frage gestellt!)

– Ich erkläre Ihnen einfach, wie es im Verband funktioniert: dass wir keine Mitgliederbefragungen haben und auch nicht 2031 Gremien heranziehen, sondern dass der Verband in seinen Gremien – sei es das Präsidium, sei es der Landesausschuss, sei es die Landesversammlung – Beschlüsse fasst, die dann vollzogen werden. So findet die Beteiligung statt. Diese Beschlüsse sind einstimmig gefasst worden, und damit haben wir auch die Diskussion. Daneben haben Sie unter Um-

ständen Resolutionen aus den Kreisverbänden bekommen, die sich in ihren Versammlungen mit einer eigenen Resolution mit diesem Thema befasst haben.

Wir haben uns mit der Höhe von Hebesätzen, das heißt, wie hoch sie dann sein müssten, nicht befasst; denn das wären vor Ort zu treffende Entscheidungen.

200 ist kein realistischer Hebesatz. Ich habe es vorhin erwähnt: Der Durchschnitts-Hebesatz liegt bei 340. Aber es wird dann darauf ankommen, wie hoch er festgesetzt wird. Ich gehe nicht davon aus, dass er sich in den 1000er-Bereichen bewegen wird.

Auf eine Schwäche haben Sie hingewiesen. Ja, es ist richtig: Wenn es sich um ein unbebautes Grundstück handelt und pro Quadratmeter 4 Cent angesetzt werden, dann weiß man, dass die Rechenbasis für einen Hebesatz überschaubar ist. Aber das liegt im Grundsystem begründet. Trotzdem kann man die Grundsteuer C auch mit entsprechenden Hebesätzen versehen.

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** Herr Kronauer.

**SV Johann Kronauer:** Vorneweg: Wir haben keine Umfrage unter unseren Mitgliedern gemacht. Es ist so, dass wir Beschlüsse in unseren Verbandsgremien treffen. Dazu gehören neben dem Vorstand auch die Fachausschüsse, zum Beispiel der Finanzausschuss und der Bau- und Planungsausschuss. In den Ausschüssen sitzen in der Regel Bürgermeister und Oberbürgermeister.

Natürlich entsteht die Verbandsmeinung nicht nur in den genannten Gremien, sondern auch in unseren Bezirksversammlungen, wo alle unsere Mitglieder regierungsbezirksscharf zusammenkommen und diskutieren. Auch dort gibt es eine überwältigende Mehrheit für die Grundsteuer C.

Ich kann insoweit auch für die Planungs- und Baureferenten sowie für die Kämmerinnen und Kämmerer sprechen: Von ihnen wird die Grundsteuer C ebenfalls mit überwältigender Mehrheit befürwortet.

Am Ende steht unser Vorstandsbeschluss für die Grundsteuer C.

Natürlich kann man jetzt keinen konkreten Hebesatz nennen, Herr Hofmann. Dieser muss – darüber brauchen wir nicht zu reden – deutlich höher sein als der normale Hebesatz für die Grundsteuer B. Aber auch hier gilt: Die Gemeinde muss sich einen Überblick verschaffen zu den Fragen, wie viele Parzellen es sind, wie hoch die Grundsteuermessbeträge sind und wie dann vorzugehen ist. Das ist überall ähnlich, sodass die meisten Kommunen noch keine Aussage dazu treffen können, wie sich die Reform auf den Hebesatz auswirkt. Zunächst einmal brauchen wir Grundlagen. Die Grundstücke müssen erhoben werden.

Wir haben natürlich von den Gemeinden schon eine grobe Schätzung; aber genauere Angaben können erst aus dem Gesetz ermittelt werden, und dann kann man sich ein Bild vom Hebesatz machen. Natürlich muss er deutlich höher sein; er darf aber auch nicht erdrosselnd wirken. Auch ich glaube, dass die Kommunen verantwortungsvoll mit dem Hebesatz umgehen.

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** Dann Herr Riedel.

**SV Harald Riedel:** Herr Vorsitzender, Herr Hofmann, ganz konkret: Auch wir haben das noch nicht berechnet. Aber ich will Ihnen durchaus eine Antwort geben; das ist meine persönliche Antwort. Es kommt – natürlich – darauf an. Wir müssen zunächst einmal ein Gesamtbild aller unbebauten Grundstücke bekommen. Wir

haben zwar eine Datei, in der sie enthalten sind; aber wir haben sie noch nicht ausgewertet.

Wenn wir dem Nürnberger Stadtrat so etwas vorschlagen, dann wird das natürlich sehr grundsätzlich und sehr vertieft bearbeitet. Ich könnte mir vorstellen, dass das nicht mehr sein würde als 20 % über dem Normalhebesatz. Das würde in diesem Fall bedeuten, dass wir auf jeden Fall unter 3.000 Euro blieben.

Ich sage jetzt – auch vor dem Hintergrund der vorherigen Ausführungen zu dem rechtlichen Aspekt –: Die Grundsteuer C, glaube ich, würde der Nürnberger Stadtrat niemals als Zwangseignungsinstrument benutzen und niemals sehen. Es geht um eine Signal- und eine Anreizwirkung, die wir setzen wollen. Wir wollen ein Stück weit ein Zeichen setzen: Wenn das Grundstück liegen bleibt, dann kostet es etwas mehr. Überlegt euch, ob ihr das wollt. Wir sind euch behilflich, wenn ihr die Grundstücke auf den Markt bringen oder etwas damit machen wollt. – Da meine ich, dass eine Grundsteuer C, die um bis zu 20 % höher wäre, politisch vertretbar wäre.

Ich könnte mir auch vorstellen, dass wir im Nürnberger Stadtrat eine Diskussion bekämen, ob wir – das wäre auszurechnen – vor dem Hintergrund der Anzahl der unbebauten Grundstücke und einer moderaten Grundsteuer C die Wohnungsmieter bei der Grundsteuer ein Stück weit entlasten könnten. Das ist ein Punkt, über den man nachdenken könnte. Vielleicht kann der normale Hebesatz ein bisschen gesenkt werden, wenn wir mit der Grundsteuer C höher gehen. Aber das müsste man sich dann im Einzelnen anschauen. Wie gesagt, ich würde bis zu 20 % als angemessen ansehen.

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** Kollege Hofmann hat eine Nachfrage.

**Abg. Michael Hofmann (CSU):** Dann schiebe ich die andere Frage gleich hinterher; dann bin ich für heute tatsächlich durch. Meine Frage geht an das ifo-Institut, Haus & Grund – wobei Haus & Grund das wahrscheinlich eher weniger weiß – und die vbw. Bei Herrn Riedel habe ich herausgehört, dass die Stadt Nürnberg zwar ein bestimmtes Kataster hat, mit dem sie herausfinden kann, wie viele unbebaute Flächen es gibt, dass sie es aber noch nicht ausgewertet hat. Also gehe ich davon aus, dass auch der Gemeindegtag und der Städtetag keine Zahlen darüber haben, wie viele unbebaute Grundstücke, die dann betroffen wären, wir in Bayern haben.

Hat jemand von den Experten eine Einschätzung dahingehend, wie viele Grundstücke in baureifem Zustand, die wir dann in irgendeiner Form belasten könnten, wir tatsächlich haben? Wenn es niemand weiß, muss auch niemand antworten und sagen, dass er es nicht weiß, sondern dann bleibt die Frage halt im Raum stehen.

Die zweite Frage hat vorhin der Vorsitzende schon angerissen; sie ging an die Frau Professorin und den Herrn Professor. Es geht um den Punkt, dass mit der Grundsteuer C auch Grundstücke belastet werden von Eigentümern, die ihr Grundstück vorhalten, um es an die nächste Generation weiterzugeben. Ein Beispiel: Zu einer Gemeinde mit 5.000 Einwohnern gehört ein Dorf, das 700 oder 800 Einwohner hat. Wenn in dem Dorf einmal ein Baugebiet ausgewiesen wird, dann war es das für die nächsten zehn oder 15 Jahre. Vor dem Hintergrund der angestrebten Lenkungsfunktion ist es natürlich schwierig, einem Eigentümer zu sagen: Du musst jetzt auf dein Grundstück ein Haus bauen, obwohl deine Tochter, die vielleicht fünf oder acht Jahre alt ist, erst in 20 Jahren weiß, ob sie dort ein Haus bauen will. – Dabei geht es wirklich nicht um ein Spekulationsgeschäft des Eigentümers, sondern das hat etwas mit nachhaltiger Entwicklung zu tun.

Ich erwarte jetzt von Ihnen keine Lösung in dem Sinne, dass Sie uns sagen könnten, wie wir eine entsprechende Regelung formulieren sollten. Aber ist denn eine

Lösung denkbar, dass wir solche Grundstückseigentümer, die nachweisen können – in welcher Form auch immer –, dass sie die Bodenbevorratung für nachfolgende Generationen vornehmen, weil sie nicht damit rechnen können, dass zu dem Zeitpunkt, wo das Kind bauen will, eine Baufläche vorhanden ist, im Hinblick auf die Grundsteuer C anders behandeln als andere Grundstückseigentümer?

Ich stelle diese Frage auch vor dem Hintergrund dessen, was Herr Riedel gesagt hat: Die Grundsteuer C soll ja offensichtlich auch deswegen eingeführt werden, um möglichst kurzfristig eine Signalwirkung hervorzurufen. Die Grundsteuer C soll, so habe ich Herrn Riedel verstanden, nicht bis zum Lebensende einen mordsmäßigen Druck ausüben, sondern man will kurzfristig Bauland generieren. Bei denjenigen aber, die zehn Jahre warten müssen, bis die Tochter oder der Sohn in einem Alter ist, um bauen zu können, schlägt die Grundsteuer C ja richtig zu; denn sie müssen zehn Jahre lang die – höhere – Grundsteuer C zahlen, obwohl jeder genau weiß, dass die Signalwirkung bei ihnen verpufft, weil sie überhaupt kein Interesse daran haben, das Grundstück auf den Markt zu werfen.

Gibt es dafür aus Ihrer Sicht eine Regelung, oder sagen Sie: "Herr Hofmann, das Ganze wird Ihnen das Verfassungsgericht kassieren"?

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** An die beiden Rechtsprofessoren geht also die Frage, ob man so etwas differenzierend gestalten kann. Wir fangen diesmal mit Herrn Drüen an.

**SV Prof. Dr. Klaus-Dieter Drüen:** Vielen Dank für die Frage und die Erteilung des Wortes. – Gibt es so etwas? Wenn man an eine Regelung denkt, dann ist man im geltenden Recht bei der Erbschaftsteuer, das heißt, bei dem "Familienwohnheim", das privilegiert wird. Ihre Überlegung einer nachhaltigen Generationenbebauungssicherung – das steckt ja dahinter – wäre eine Ausnahme für den Fall, dass dann tatsächlich bebaut wird. Sie wollen also zwischen "guten" und "schlechten" Steuerpflichtigen unterscheiden. Sie wollen den "bösen Spekulanten" belasten. Die 20 %, die Herr Riedel angesprochen hat, werden den Spekulanten aber wahrscheinlich überhaupt nicht schrecken. Wenn es mein Plan ist, mit einem Grundstück zu spekulieren, dann dürfte diese Spreizung überhaupt nicht handlungsleitend sein und gar keine Lenkungswirkung entfalten.

Umgekehrt wollen sie den "guten" Steuerpflichtigen, der das Grundstück in der Familie belässt, begünstigen. Wie sollte eine solche Ausnahme aussehen? Wie sollte man sie "einfangen"?

Ich habe bewusst die Analogie zur Erbschaftsteuer und damit zum geltenden Recht gewählt. Es gibt solche Beispiele; aber die Rechtsprechung des II. Senats des Bundesfinanzhofs fasst sie sehr, sehr eng, um das einzugrenzen, weil man eigentlich davon ausgeht, dass es keine Berechtigung dafür gibt. Konkrete Judikate, wo es entschieden ist, kann ich Ihnen aus der Lamäng nicht nennen. Vielleicht hat Johanna Hey noch eine Überlegung, was man da machen kann. Aber es zeigt sich eine Zögerlichkeit der Rechtsprechung, mit dieser Ausnahmeregelung, die man für rechtspolitisch und verfassungsrechtlich verfehlt hält, umzugehen. Sie müssen schon damit rechnen, dass die Gerichte das eher sehr eng auslegen werden. Und dann der Nachweis: Wie wollen Sie das nachweisen?

Vielleicht wäre es eine Überlegung wert – diese ist bei mir aber erst in diesem Saal auf Ihre Frage entstanden –, ob man nachträglich für die zehn Jahre einen Erlass aussprechen sollte, wenn die Fläche tatsächlich bebaut wird. Das wäre eine Art Prämie, sodass der Nachteil hinterher kompensiert würde. Darüber könnte man in der Tat nachdenken.

Herr Riedel, dann noch zu Ihrer Überlegung, jetzt losgelöst von den Nachfolgefällen: Die Anstoßwirkung, von der Sie sprachen, wäre vielleicht nachhaltiger, wenn man dem späteren Bauwilligen auch für die vergangenen Jahre etwas erstatten würde. Dann hätte er nämlich noch einen anderen Sprung. Man kann ja auch über einen längeren Zeitraum rückwirkend einen Erlass aussprechen. Hier sind also verschiedene Möglichkeiten denkbar. Diese Regel rechtssicher, subsumierbar zu fassen – das wird sehr schwer.

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** Frau Professor Hey.

**SVe Prof. Dr. Johanna Hey:** Klaus-Dieter Drüen hat auf die Schnelle eine wirklich interessante Idee entwickelt. Ich hätte gesagt, dass es schlechterdings unmöglich ist, eine Regelung zu formulieren, die in der Tat auf eine Entwicklung in zehn, 15 Jahren abstellt.

Ich würde gern einen Schritt zurückgehen. Das hängt natürlich auch davon ab, wie Sie konkret Ihre Grundsteuer C begründen: Geht es tatsächlich um die Verhinderung von Spekulation? Oder geht es darum, dass Grundstücke genutzt werden, um Wohnraum zu schaffen? Wenn man Letzteres als Ziel ansieht, dann ist es noch schwieriger, eine solche Sonderregelung zu begründen.

Wenn aber ein zentraler Grund für eine Grundsteuer C in der Tat die Bekämpfung von spekulativer Nichtnutzung von Grundstücken wäre, dann wäre das, glaube ich, die Voraussetzung überhaupt, dass man mit einer solchen Regelung antreten könnte. Ich sehe es aber – genauso wie Klaus-Dieter Drüen – als fast unmöglich an, eine ja doch relativ vage Aussicht – sie wissen nicht, ob die Tochter wirklich in der Gemeinde verbleibt – zum Anlass zu nehmen, aktuell hier eine Sonderregelung, eine Ausnahme zu gewähren. Das halte ich nicht für möglich.

Ob man hinterher – das ist in der Tat eine charmante Idee –, wenn sich dieser Plan verwirklicht, mit einem Erlass das wieder korrigieren sollte, wäre zu prüfen. Das würde ich aber ungern auf die Familie beziehen; denn – insofern war auch der Hinweis auf die Erbschaftsteuer sehr weiterführend – die Frage ist ja, wie man überhaupt mit dem Familienprinzip eine solche Sonderregelung begründen kann. Das hat das Bundesverfassungsgericht im Hinblick auf die Erbschaftsteuer einmal getan. Ob aber die Entscheidung aus 1995 wiederholbar ist, weiß ich auch nicht.

Sie sehen schon: Viele, viele Vorbehalte! Aber eine allgemeine Regelung für den Bauwilligen, der später wirklich baut, könnte ich mir eventuell noch vorstellen.

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** Dann hat sich Herr Dr. Neumeier gemeldet.

**SV Dr. Florian Neumeier:** Wir haben uns tatsächlich bemüht – lange, aber vergeblich –, Informationen zu bekommen zur Anzahl an baureifen, aber unbebauten Grundstücken. Wir sind leider gescheitert. Weder hat das Bayerische Landesamt für Statistik entsprechende Informationen für den Freistaat, noch hat das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung Informationen für den Bund. Wenn ich mich nicht täusche, gab es sogar einmal eine Kleine Anfrage im Bundestag an das Bundesinnenministerium, das aber auch "blank" war, was das angeht.

Die Diskussion um die Lenkungswirkung der Grundsteuer C ist schon deswegen hypothetisch, weil wir überhaupt nicht wissen, wie viele baureife, aber unbebaute Grundstücke es gibt, und wir uns im Prinzip auf anekdotische, nicht aber auf datengestützte, empirische Evidenz stützen.

Ich bin generell sehr skeptisch, was die Lenkungswirkung der Grundsteuer C angeht. Wenn man sich anschaut, wie sich die Immobilienpreise in den Ballungsräumen entwickelt haben, dann stellt man teilweise Wertzuwächse von 3 bis 4 % pro

Jahr fest. Wenn Sie die jährliche Grundsteuerschuld ins Verhältnis setzen zu dem Wertzuwachs eines durchschnittlich großen Grundstücks, dann landen Sie bei einem Verhältnis von einem Promille. Selbst wenn Sie den Hebesatz im Rahmen der Grundsteuer C verdoppeln, landen sie bei einer Belastung von nur zwei Promille in Relation zum jährlichen Wertzuwachs. Das wird keine Lenkungswirkung entfalten. Damit halten sie keinen Spekulanten davon ab, Grundstücke zu horten und auf einen Wertzuwachs zu spekulieren.

Zielgenauer wäre es meines Erachtens, die Spekulationsfristen zu verlängern. Dafür müsste allerdings der Bund aktiv werden, wenn das tatsächlich das primäre Ziel ist. Von der Grundsteuer C selbst erwarte ich hinsichtlich der Lenkungswirkung aber keinen nennenswerten Effekt.

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** Gibt es dazu Wortmeldungen? – Frau Dr. Kirchhoff.

**Sve Dr. Ulrike Kirchhoff:** Ich kann ja verstehen, dass man versuchen will, über eine Grundsteuer C Grundstücke für die Bebauung gerade mit Wohnraum zur Verfügung zu stellen. Ich kann auch verstehen, dass gerade die Städte das wollen, in denen Wohnraumangel herrscht. Aber ich kann mir nicht vorstellen, dass es funktioniert; Gründe hat Herr Dr. Neumeier genannt.

Meine Damen und Herren, überlegen Sie sich doch bitte einmal, wen das trifft. Wenn die Gemeinde die Grundsteuer C in einer solchen Höhe festlegt, dass sie wirklich beim Eigentümer zu der Überlegung führt: "Bebaue ich mein Grundstück oder bebaue ich es nicht? Verkaufe ich es oder behalte ich es?", dann treffen Sie nur die privaten Eigentümer. Sie treffen nicht den Investor. Dieser sagt sich nämlich: Ich warte noch zwei, drei, vier, fünf Jahre; dann kann ich meine Wohnung noch etwas teurer verkaufen. – Er schlägt nämlich die Grundsteuer C, die er in dem Zeitraum zahlen musste, dann einfach auf den Kaufpreis auf.

Wen Sie treffen, das ist der private Eigentümer, der sich vielleicht sagt: Heute kann ich es noch nicht bebauen. – Dieser private Eigentümer ist im Augenblick, das sage ich jetzt einmal ganz provokant, auch angesichts der Diskussion um das Mietrecht nicht gerade begeistert dabei, Wohnraum zur Verfügung zu stellen.

Sie treffen den privaten Eigentümer, der das Grundstück hält, weil er davon ausgeht oder weil er hofft, dass seine Tochter bzw. sein Sohn in die Nähe zieht und es dann bebaut. Diese Personen können die Belastung durch die Grundsteuer C nicht weitergeben; sie tragen die Steuer selber. Das sind aber in der Regel nicht die Personen, die spekulieren wollen, das heißt, die darauf hoffen, dass im nächsten oder übernächsten Jahr oder auch in zehn Jahren ein höherer Preis für ihre Immobilie erzielt wird.

Man sollte sich wirklich sehr gut überlegen, was man tut, wen man wirklich treffen will und ob es nicht andere Instrumente gibt. Ich glaube, den Gemeinden stehen eine ganze Menge Instrumente zur Verfügung, um Grundstücke in Innenstadtlage, die bebaut werden sollen, womit auch immer, zur Bebauung zu führen.

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** Gibt es weitere Wortmeldungen? – Herr Rüchardt.

**SV Dr. Benedikt Rüchardt:** Wir reden ja zunächst über die Grundsteuer C, wie sie im Bundesgesetz steht: Übernehmen wir sie in Bayern, oder übernehmen wir sie nicht? So habe ich bisher die Diskussion verstanden. Dies sieht die Instrumente, die Sie, Herr Hofmann, vorhin hinterfragt haben, erst einmal nicht vor. Man kann alles neu konzipieren; das ist klar; aber da geht es nicht.

Wenn man sich die Grundsteuer C anschaut – auch jenseits dessen, was Frau Kirchoff gerade gesagt hat –, dann weiß man, dass ein 20-%-Aufschlag auf den Hebesatz der Grundsteuer B überhaupt keine Lenkungswirkung erwarten lässt; Herr Neumeier hat es gerade erläutert. Für Herrn Riedel wäre sie aber möglicherweise als Finanzierungsquelle interessant, was wir eigentlich nicht als Sinn und Zweck der Grundsteuer C empfinden.

Wenn Sie die Grundsteuer C einführen, dann können Sie das städtebaulich begründen; okay. Dabei könnten aber auch Grundstücke belastet werden, die einfach nicht bebaut werden können, etwa weil die Baugenehmigung fehlt, weil es einen ewigen Erbstreit gibt, weil eine genehmigte Zufahrt fehlt oder weil weitere zivilrechtliche Hindernisse vorliegen. Das kann alles passieren. Eine solche Besteuerung wird von uns als nicht angemessen empfunden.

Sie müssten einen Gemeindeteil ausweisen, in dem die Grundsteuer C erhoben wird, und dieser müsste mindestens 10 % der Gemeindefläche ausmachen, nicht der Siedlungs- und Verkehrsfläche, die überbaut ist, sondern der Gemeindefläche. Aber es kann ja nur um Grundsteuer-B-Flächen gehen; denn auf etwas anderem hat es keinen Sinn. Also sind Sie schon eingeschränkt.

Wenn Sie sich jetzt die Gemeinden anschauen, bei denen die Siedlungs- und Verkehrsfläche nicht einmal 10 % der Gemeindefläche ausmacht, dann sind es schon einmal 800, die das Gemeindegebiet insgesamt heranziehen müssten, zumindest nach unserem Verständnis. Das heißt, sie können auch nicht mehr über die Gebietskulisse für die Grundsteuer C steuern. Viele andere, die nicht sehr viel größer sind, können auch nicht groß steuern, weil sie mit dem 10-%-Ansatz immer relativ große Gebiete der Gemeinde abdecken müssen. In großen Städten schaut es anders aus, weil ein sehr viel größerer Teil der Gemeindefläche tatsächlich der Grundsteuer B unterliegt. Das Steuerungspotenzial, was die Gebietskulisse angeht, ist also für die allermeisten Kommunen in Bayern bemerkenswert klein. Das heißt, Sie können über die Gebietskulisse auch nicht festlegen: Ich sperre jetzt den Unternehmer, der sein Erweiterungsgrundstück dringend braucht, aus der Betroffenheit aus, oder ich sperre gewisse Ortsteile aus, wo es um die Kinder geht.

Das wirft auch andere Fragen auf. Sie müssten nämlich noch ein Weiteres tun: Sie müssten die Gebietskulisse und die Grundstücke, um die es geht, am Jahresanfang ausweisen. Das heißt, jeder kann in den kommunalen Veröffentlichungen nachlesen, um welche Grundstücke es geht. Je kleiner die Gemeinde ist desto, genauer weiß man dann: Ist es der Huber? Ist es der Meyer? Ist es die Frau Schmidt? Wer wird denn hier mit der Grundsteuer C getroffen, und wer wird nicht getroffen?

Das sind Diskussionen in einer Kommune, die recht interessant und sehr persönlich werden können. Auch das ist etwas, was uns in diesem Zusammenhang aufstößt. Herr Mayer hat vorhin von einem Fall mit 50 Grundstücken berichtet. Diese 50 Leute kennt man im Zweifelsfall. Das werden ganz persönliche Diskussionen sein, und diese haben nach unserer Auffassung im Steuerrecht nichts verloren. So etwas wollen wir dringend vermeiden.

All dies ist zu sehen im Zusammenhang mit dem Lenkungszweck, den Sie gar nicht erreichen, und einem Finanzierungsbeitrag für die Gemeinden, der mit Sicherheit extrem überschaubar ist. Dies gilt sicherlich auch für Nürnberg, wenn man die Betrachtung auf die wirklich nicht bebauten Grundstücke beschränkt. Ein riesiges Grundstück, auf dem ein Häusl steht, fällt ja schon heraus. Angesichts dessen wird der Bürger auch wieder fragen: Wieso zahle ich, aber der Nachbar, der ein kleines Häusl auf seinem Grundstück stehen hat, zahlt nichts? Auch das führt zu Diskussionen.

Ich weiß nicht, wie viele Grundstücke in Nürnberg tatsächlich entsprechend belastet werden könnten. Nehmen wir einen Zuschlag von 20 % auf die Grundsteuer: Wie viele Mieter könnten damit wirklich begünstigt werden? Das ist kein großartiges Potenzial. Man kann vielleicht ein Stück weit in die Stadtentwicklung investieren; dann müsste man es aber auch vielleicht da machen. Ich habe gerade etwas anderes verstanden, was da passieren soll.

Ich glaube, diese ganze Steuer wirft politisch sogar deutlich mehr Fragen auf, als sie rechtlich aufwirft; Letzteres lässt sich wahrscheinlich ganz gut beantworten – es ist ja einigermaßen sauber beschrieben –, wenn die städtebauliche Abgrenzung funktioniert. Aber kommunalpolitisch ist sie weit verhexter, als sich das auch Kommunalpolitiker, mit denen ich diskutiert habe, vorgestellt hatten, bevor sie sich das angeschaut haben. Es ist ein ganz schwieriges Instrument, und es führt mit Sicherheit, wenn man mit der Belastung maßvoll bleibt, nicht zu den Lenkungseffekten, die sich die Kommunen erhoffen, auch nicht als Baustein eines Pakets. Dafür braucht man Geeigneteres, und das finden Sie im planerischen Bereich.

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** Wenn ich etwas einfügen darf: Ich war überrascht, als Herr Riedel gesagt hat, 20 % hätten eine Lenkungswirkung. Zu der Frage, welcher Aufschlag noch verfassungskonform wäre, habe ich mir überlegt, dass das Doppelte wohl verfassungskonform wäre. Was die Lenkungswirkung bei einem städtischen Grundstück angeht, so hätte ein Aufschlag von 20 % bestenfalls eine psychologische, aber auf keinen Fall eine monetäre Auswirkung.

Mir geht es eher um die Frage: Geht das Dreifache noch? Auch noch das Vierfache? Oder ist beim Zweifachen Schluss? Das war meine persönliche Überlegung. Ich denke, wenn man dort, wo spekuliert wird, ernsthaft eine Lenkung erreichen will, wird man mindestens verdoppeln müssen. Die 20-prozentige Erhöhung einer im Vergleich zum Grundstückswert geringen Steuer wird jedenfalls nicht die Lenkung erreichen, die man sich vorstellt.

Herr Behrends hat sich noch gemeldet.

**SV Sven Behrends:** Daran anschließend ist die Position des ZIA ganz klar: Auch wir glauben nicht, dass die Grundsteuer C eine Lenkungswirkung hat. Im Zweifel entfaltet sie eine Lenkungswirkung für die Eigentümer, die, wie heute zu Recht angesprochen wurde, unter Umständen privilegiert sein sollten. Diejenigen, die man vielleicht lenken möchte, die Großinvestoren, verfügen heutzutage über dermaßen signifikante Mittel, dass sie das Thema Grundsteuer aussitzen und, wie Frau Kirchhoff schon gesagt hat, diese dann auf den Käufer umlegen.

Aus der Sicht der Immobilienwirtschaft noch ein Aspekt: Die Immobilienwirtschaft ist eine relativ langfristig orientierte Branche. Insofern ist sie auch auf Sicherheit aus, was die Themen Gesetzgebung und Umsetzung angeht. Ein planbares Modell ist aber schwierig zu fahren, wenn man weiß, dass es eine Grundsteuer C gibt, die als optionales Modell für die Gemeinden im Einzelfall verfügbar ist. Es ist für den Investor schwierig, dann seine langfristigen Immobilieninvestition entsprechend zu planen.

Letzter Aspekt – Herr Zellmeier, Sie sprachen es auch an –: Die Immobilienpreisentwicklung in Deutschland war in den letzten Jahren rasant – ich will nicht sagen: dramatisch –, wenn auch vielleicht nicht in allen Regionen Deutschlands, so doch in den meisten. Ich glaube, dass der Markt sich mittlerweile so eingespielt hat, zumindest bekommen wir das von unseren Mitgliedern mit, oder sogar danach dürstet, baureife Grundstücke zu bekommen, um sie wirklich zu entwickeln und der

Nutzung zuzuführen. Daher glauben wir, dass man das im Zweifel den Marktregularen überlassen und auf die Grundsteuer C verzichten könnte.

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** Dann Herr Riedel.

**SV Harald Riedel:** Herr Vorsitzender! Liebe Kolleginnen und Kollegen! Ich muss sagen, jetzt finde ich den Verlauf der Anhörung ein bisschen schwierig. Ich bin sehr gern hierhergefahren und habe mich auch geehrt gefühlt. Was ich jetzt feststelle, ist, dass Sie es sehr gut mit uns Kommunen meinen, dass Sie aber möglicherweise auch meinen, dass Sie besser als wir wüssten, wie wir was zu tun oder umzusetzen haben. Die Grundsteuer ist ja im Prinzip unsere Steuer. Vor diesem Hintergrund finde ich es ein bisschen schwierig, dass Sie wissen, wie wir es falsch oder wie wir es richtig machen.

Es berührt mich auch ein bisschen, dass wir jetzt eine Situation haben, dass wir das Instrument, das wir nicht haben wollen, unbedingt bekommen sollen, aber das Instrument, das wir haben wollen, auf gar keinen Fall bekommen sollen. Insofern müssten wir noch einmal über unser Verhältnis miteinander reden.

Meine Bitte wäre auch, den Umstand, dass ich auf die Nachfrage von Herrn Hofmann 20 % genannt habe, jetzt nicht gegen mich zu richten. Wenn das getan wird, dann finde ich das ein bisschen schwierig. Hätte ich nämlich 100, 200 oder 300 % gesagt, dann hätten Sie mir jetzt eine ganz andere Diskussion geliefert, nämlich dass wir Kommunen die Nutzung dieses Instruments überziehen wollten, weshalb man es uns nicht an die Hand geben sollte.

20 % habe ich bewusst gesagt. Das ist nicht abgestimmt. Das habe ich heute als persönlichen Sicht genannt. Ich war auch sehr vorsichtig an dem Punkt, weil wir Kommunen – vielleicht nehmen Sie das noch positiv mit – sehr vorsichtig sind mit Steuererhöhungen bzw. zusätzlichen Steuern. Das sehen wir genauso wie Sie. Auch wir sind nämlich sehr nahe an unseren Bürgerinnen und Bürgern dran; das können Sie mir glauben. Dann setzt man nicht einfach irgendetwas willkürlich fest. Deswegen war ich sehr vorsichtig mit den 20 %, und die müssten wir auch noch einmal anschauen.

Aber das jetzt quasi gegen uns zu drehen? Ich bitte Sie, dass wir am Ende einer sehr guten und sachlichen Diskussion an dieser Stelle nicht auf ein falsches Gleis kommen.

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** Es war auch nicht so gedacht, Herr Riedel, dass wir das gegen Sie drehen. Ich war nur überrascht. Ich bin ja auch Jurist und habe mich gefragt, was in diesem Bereich verfassungsrechtlich noch zulässig wäre. Sie als Praktiker haben gesagt, 20 % könnten Sie sich vorstellen. Ich als Jurist hätte gesagt, das Doppelte wird wohl nötig sein; sonst brauchen wir über die Grundsteuer C gar nicht zu diskutieren. Ob das Dreifache auch noch möglich wäre, das müssten unsere Verfassungsrechtler beurteilen. Aber sie haben sich auch alle sehr vage gehalten, weil es dazu keine Rechtsprechung gibt. Die Aussage war: Wenn jemand dem Eigentümer quasi ein Messer auf die Brust setzt und sagt, dass er notfalls verkaufen muss, um die Steuer zu bezahlen, dann ist es auf jeden Fall verfassungswidrig.

Ich war über die von einem Praktiker genannte Größenordnung überrascht. Bei 20 % wären wir aber auf jeden Fall in einem Bereich, der verfassungsrechtlich völlig unangreifbar sein dürfte. Es ist eher die Frage, ob das dann noch im Sinne des Erfinders wäre; der Unterschied zwischen 100 und 120 % ist ja nicht so gewaltig.

Herr Kollege Hofmann war eigentlich noch dran; insofern darf er nachfragen. Danach Kollege Pittner.

**Abg. Michael Hofmann (CSU):** Ich möchte Herrn Riedel ausdrücklich danken und auch loben, dass er es gewagt hat, eine Hausnummer in den Raum zu werfen; viele haben sich das nicht getraut. Sie sind ja hier als persönlicher Experte. Nicht die Stadt Nürnberg ist hier, sondern Sie sind hier. Deswegen weiß ich das ausdrücklich zu schätzen.

Ich bin mir auch absolut dessen bewusst, dass die Kommunen sehr bewusst damit umgehen. Aber eines dürfen Sie uns abnehmen: Auch wir als Bayerischer Landtag gehen mit der Frage, ob wir eine Grundsteuer C einführen sollten, sehr bewusst um. Wenn sich nämlich in bestimmten Bereichen des Landes die Grundsteuer C in eine bestimmte Richtung bewegt, dann haben wir die Ursache dafür gesetzt. Es ist also genau unsere Verantwortung. Auch vor dem Hintergrund verfassungsrechtlicher Möglichkeiten ist es unsere Verantwortung, alle Eventualitäten zu bedenken und auch an verrückte Entscheidungen in Gemeindeparlamenten zu denken, damit das genau nicht passiert.

Ich habe Sie also richtig verstanden, bin mir allerdings auch darüber im Klaren: Wenn eine Signalwirkung mit 20 % in den ersten drei Jahren nicht eintritt, dann geht man halt auf 50 % oder auf 80 %, bis es irgendwann einmal "drückt"; das ist ja vollkommen klar. Man muss halt dort drücken, wo es wehtut. Ich habe Sie da schon richtig verstanden. Danke schön, dass Sie sich dazu geäußert haben.

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** Kollege Pittner steht bei mir noch auf der Liste. Dann habe ich keine weiteren Wortmeldungen mehr.

**Abg. Gerald Pittner (FREIE WÄHLER):** Das Meiste ist aus meiner Sicht schon beantwortet worden. – Ich habe eigentlich nur noch eine Frage an die rechte Seite. Sie sind ja aus der Immobilienwirtschaft, aus dem Bereich der Beratungsdienste kommen Sie her. Von welcher Zahl gehen Sie aus: Um wie viel höher muss eine Grundsteuer C im Verhältnis zur "normalen" Steuer sein, damit sie eine Lenkungswirkung entfalten würde? Das Doppelte? Das Dreifache? 20 %? Wir reden ja hier immer ins Blaue hinein. Vorhin ging es um die Frage, was rechtlich zulässig und was nicht rechtlich zulässig ist. Aber die mögliche praktische Auswirkung kann ja am ehesten jemand beurteilen, der tagtäglich mit Immobilienverkäufen zu tun hat, und zwar sowohl mit der Wirtschaft, das heißt dem Gewerbe, als auch mit Privatleuten. Was würden Sie denn einschätzen: Wann würde in dem Geschäftsbereich, in dem Sie tätig sind, jemand darüber nachdenken: "Jetzt muss ich für das Grundstück soundso viel mehr zahlen. Rechnet es sich für mich, dass ich es für meinen Sohn behalte? Rechnet es sich für mich, dass ich es für eine Expansion in fünf oder sechs Jahren vorhalte, oder verkaufe ich es lieber?" Für einen Gewerbebetrieb ist es später nicht immer möglich, ein Grundstück zu erwerben, weil in der Nähe kein geeignetes vorhanden ist; dann müsste der Betrieb gespalten werden.

Aber Hand aufs Herz: In welche Richtung würde das gehen?

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** Einfach reihum?

**Abg. Gerald Pittner (FREIE WÄHLER):** Das wäre sicherlich jetzt auch eine Zahl ins Blaue hinein; das ist mir schon klar. Aber ich will jetzt nicht weitere rechtliche Fragen stellen; ich denke, die haben wir ausdiskutiert, zumindest soweit uns jetzt die Experten helfen können. Ich will jetzt den Experten des täglichen Lebens hören, der mir sagt, was er meint.

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** Beginnen wir beim ersten, Herrn Behrends.

**SV Sven Behrends:** "Experte des täglichen Lebens" – das ist schwierig. Ich glaube, wir haben bewusst nicht so viele Spekulanten in unserem Branchenverband. Die Verfassungsrechtler mögen jetzt aufschrecken, aber um einmal eine provokante These in den Raum zu werfen: Sie müssten wahrscheinlich in Richtung einer Wertabschöpfungssteuer überlegen, das heißt, es wird ein Wert eingeloggt, und wenn der Spekulant das Grundstück später verkauft, schöpfen Sie quasi den Mehrerlös ab. Das würde ihm nicht gefallen. Bei den, laut Wikipedia zumindest, zwei Dritteln, die die Grundstücke für ihre Familie vorhalten, wären Sie wahrscheinlich schon mit einem deutlich geringeren Wert dabei, weil das wirklich in die Substanz geht.

Das wären die ersten Ansätze, an die ich denken würde.

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** Herr Rüchardt, wollen Sie dazu etwas sagen?

**SV Dr. Benedikt Rüchardt:** Zum einen müssten sie das Herrn Neumeier fragen, der Zahlen zur Relation der Grundsteuerlast mit spekulativen Erträgen genannt hat. Aus denen kann er ihnen sicherlich aus dem Kopf berechnen, wann, angenommen eine zwei- oder dreiprozentige Wertsteigerung, diese aufgefressen ist und dem, der wirklich nur spekuliert, nichts bleibt. Das möchte ich gern Herrn Neumeier überlassen, weil er dazu die Zahlenbasis errechnet hat.

Zum Zweiten bitte ich Sie, all die Fälle zu berücksichtigen, die schon genannt wurden, in denen also Menschen für ihr Kind, für wirtschaftliche Erweiterungen oder ähnliche Zwecke ein Grundstück vorhalten. In diesen Fällen kommt es halt immer darauf an, was diejenige oder derjenige leisten kann und wann die persönliche Leistungsfähigkeit, die Grundsteuer zu bedienen, erschöpft ist. Man kann das nicht pauschal sagen. Sie finden sowohl bei den Privaten als auch bei den Unternehmen, die Grundstücke halten, außerordentlich unterschiedliche Verhältnisse vor. Deswegen bitte ich um Verzeihung, dass ich Ihnen dazu jetzt keine Zahl nennen kann.

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** Gibt es noch jemanden, der dazu etwas beitragen möchte? Ich frage jetzt so pauschal. – Herr Helmhagen, dann Frau Kirchhoff, Herr Professor Drüen und Herr Neumeier, der direkt angesprochen worden ist.

**SV Günter Helmhagen:** Ich kann diese Unterscheidung genauso treffen. Für Spekulationszwecke müsste die Steuer derart hoch sein, zumindest was Ballungsräume betrifft, dass wir tatsächlich in eine verfassungsrechtliche Problematik hineinkämen. Dessen bin ich mir hundertprozentig sicher. Wenn Sie 20 % auf die Grundsteuer aufschlagen, dann bleiben Sie heute in manchen Ballungsräumen immer noch unterhalb der Wertentwicklung, und zwar jährlich. Das wird man nicht umsetzen können. Natürlich ist es eine ganz andere Frage, wenn familiäre Beweggründe dahinterstecken; Beispiele haben wir genannt bekommen. Aber ob das Ganze wirklich eine Lenkungswirkung wirklich hervorrufen kann? Ich habe da meine Bedenken.

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** Frau Dr. Kirchhoff.

**Sve Dr. Ulrike Kirchhoff:** Bezogen auf die privaten Eigentümer muss man sagen: Es kommt auf die Finanzausstattung an. Wenn jemand sehr viel Geld oder ein sonstiges großes Vermögen hat, ein Haus selbst nutzt, vielleicht noch etwas vermietet und daneben zwei, drei oder vier Grundstücke brachliegen hat, dann wird ihn auch eine höhere Grundsteuer nicht sehr schrecken, wenn er möchte, dass

seine Kinder in seiner Nähe wohnen. Die Grundsteuer interessiert ihn dann überhaupt nicht.

Wenn ich aber nur ein kleines Einkommen beziehe oder vielleicht schon in Rente bin, dann kann mich schon eine ganz moderate Erhöhung der Grundsteuer – oder: einer Grundsteuer C – dazu bringen, das Grundstück zu verkaufen, weil ich es eben nicht zwei, drei Jahre lang aus der Substanz heraus tragen kann.

Es kommt also immer auf die persönlichen Verhältnisse an. Ich glaube, gerade in vielen ländlichen Gebieten, wo die Grundstücke schon über Jahre in Familienhand sind – vielleicht wurde der landwirtschaftliche Betrieb irgendwann zu Bauland, und man möchte es für die Verwandten nutzen –, sind die Grenzen sehr schnell erreicht, sodass gesagt wird: Jetzt kann ich es nicht mehr tragen und muss es verkaufen.

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** Dann Herr Prof. Drüen.

**SV Prof. Dr. Klaus-Dieter Drüen:** Nur eine kurze Anmerkung: Was geschildert worden ist, wann eine Grundsteuer C wirkt, führt in eine ganz andere Diskussion. Verfassungsrechtlich hat das Bundesverfassungsgericht festgelegt: Der Gesetzgeber darf die einzelnen Steuertypen ausgestalten; aber er darf sie ohne Verfassungsänderung nicht grundlegend verändern.

Wenn man jetzt zu einer Wertabschöpfungssteuer käme, müsste man sich die Frage stellen: Ist das überhaupt noch eine Grundsteuer tradierten Typs, oder ist es eine ganz andere Steuer, die nicht mehr in den tradierten Kanon einzureihen ist? Losgelöst von der Bemessungsfrage, der Relation, stellt sich dann also zusätzlich auch die Typenfrage.

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** Herr Neumeier.

**SV Dr. Florian Neumeier:** Die Frage, wie hoch der Hebesatz im Rahmen der Grundsteuer C sein müsste, um Bauland zu mobilisieren, lässt sich schwer beantworten. Kompliziert wird es dadurch, dass die Grundsteuer eine Substanzsteuer ist. Die liquiden Mittel eines Kleinspekulanten, das heißt einer Privatperson, die vielleicht ein Grundstück vorhält in der Hoffnung auf Wertsteigerung, sind vermutlich schnell erschöpft. Er wird sich bei einer Hebesatzerhöhung um das Doppelte, Dreifache oder gar Vierfache schon überlegen, ob er nicht doch lieber auf die Spekulation verzichtet.

Wenn wir aber von Großspekulanten reden, die genügend liquide Mittel vorhalten, also praktisch nicht liquiditätsbeschränkt sind, dann müssten wir wahrscheinlich über Faktoren reden, um die der Hebesatz erhöht werden müsste, die bei 200, 300, 400, 500 liegen, um tatsächlich eine Wirkung zu entfalten. Das ist aber rein hypothetisch und nur überschlagen.

Was für die Grundsteuer C in diesem Zusammenhang sprechen könnte, ist, dass sie der Kommune die Möglichkeit gibt, einen Teil dieser Spekulationsgewinne, so will ich es einmal nennen, abzuschöpfen und daran zu partizipieren. Die Lenkungs-funktion mag gegen null tendieren; aber die Kommune erhält die Möglichkeit, an diesen Spekulationsgewinnen teilzuhaben und sie abzuschöpfen.

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** Kollege Kühn hat sich gemeldet.

**Abg. Harald Kühn (CSU):** Vielleicht habe ich es vorhin überhört; dann bitte ich um Nachsicht. Mich würde nur als Informationsfrage interessieren, ab wann, ab welchem Maß der Nutzung ein Grundstück als bebaut gilt. Soll das auch im Detail ge-

regelt werden? Wenn ja, woran orientiert sich das? Bebauungsplan? § 34? Wer überwacht, ob das Maß der Nutzung ausgeschöpft ist oder nicht?

Und: Was ist die Mindestbebauung, in welcher Form auch immer? Ich muss ja kein Einfamilienhaus hinstellen; ich kann auch ein Tiny House oder ein Holzhaus hinstellen. Ich frage bewusst so provokant; denn der Spekulant macht das vielleicht und sagt sich: Ich habe einen Hektar, mit dem ich spekulieren möchte, rechne mir das aus und komme zu dem Ergebnis: Wunderbar! Ich stelle auf 50 Quadratmeter ein Holzgebäude hin, und das Grundstück ist juristisch bebaut.

Ich frage jetzt die Experten: Wie ist das zu bewerten?

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** Herr Prof. Drüen.

**SV Prof. Dr. Klaus-Dieter Drüen:** Schon laut der alten Einheitsbewertung gibt es Grundstücke, die mit Gebäuden von untergeordneter Bedeutung bebaut sind. Dazu findet man etwas in den Richtlinien und, ich meine, auch in der Rechtsprechung. Man versucht, die Holzhütte, die Sie in Ihrem Bild bemüht haben, herauszunehmen. Man würde sagen: "Trotz dieser Marginalbebauung ist es wirtschaftlich ein unbebautes Grundstück" und versuchen, es mit einem unbebauten Grundstück gleichzustellen.

Das zeigt aber: Das Modell ist wertungsanfällig und einzelfallabhängig. Es ist natürlich auch gestaltungsanfällig; auch das muss man sehen. Wer die höhere Besteuerung vermeiden will, der baut dann eben irgendetwas Temporäres ohne Wert darauf.

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** Noch einmal Kollege Pittner.

**Abg. Gerald Pittner (FREIE WÄHLER):** Dazu habe ich eine Nachfrage: Wäre es aus Ihrer Sicht möglich, eine Grundsteuer C dergestalt einzuführen, dass man ein Grundstück so wertet, wie wenn es nach dem maximal zulässigen Baurecht, das auf dem Grundstück liegt, bebaut wäre? Falls man es feststellen kann; im beplanten Bereich – ja; im unbeplanten Bereich wäre es etwas anderes. Wäre das eine verfassungsrechtliche Möglichkeit, um eventuell hinterher mit einer Anrechnung-, Abrechnungs- oder Erlassklausel zu reagieren für den Fall, dass etwas gebaut wird?

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** Herr Prof. Drüen.

**SV Prof. Dr. Klaus-Dieter Drüen:** Ich hatte gehofft, dass Sie Frau Hey ansprechen.

(Heiterkeit)

Was ich mir vorstellen kann – das war die letzte Antwort auf die Frage des Abgeordneten Kühn –: dass man ein Grundstück umqualifiziert, das heißt, dass man es bei einer Wertung als "unbebaut" ansieht, weil die Bebauung so marginal ist.

Was Sie jetzt vorgeschlagen haben, ist – wenn ich es auf die Schnelle richtig verstanden habe –, dass man unterschiedliche Wege geht und dann zweigleisig fährt. Das würde mir schwerfallen. Wir haben eine wirtschaftliche Einheit, und für die Grundsteuer muss man die Entscheidung treffen: Ist es bebaut oder unbebaut? – Dabei gibt es einen gewissen Wertungsspielraum.

Aber vielleicht habe ich Ihre Frage in der Kürze der Zeit auch nicht richtig aufnehmen können.

**Abg. Gerald Pittner (FREIE WÄHLER):** Ich wiederhole sie gern. Die Frage war, ob es möglich ist, ein unbebautes Grundstück so zu besteuern, wie wenn es bebaut wäre, wenn ein Baurecht draufläge, aber nicht ausgeführt wurde.

**SV Prof. Dr. Klaus-Dieter Drüen:** Das wäre praktisch der umgekehrte Fall zu dem des Kollegen: Sie wollen von einem bebauten Grundstück ausgehen und sagen, das solle eine Mindeststeuer sein. Sie haben also als Grundlinie immer den Bebauungsfall. – Das ist eine interessante Frage nach dem Motto: Man hätte ja die Wahlmöglichkeit, es zu bebauen.

Dabei wird natürlich eine Sachverhaltsfiktion betrieben. Es wird nicht der reale Sachverhalt besteuert. Normalerweise besteuern wir tatsächlich verwirklichte Sachverhalte – § 38 der Abgabenordnung, Tatbestandsmäßigkeit. Wollen Sie jetzt eine allgemeine Fiktion, unabhängig von den Gründen, annehmen? Dann würden ja – das war die Frage des Kollegen vorhin – die Gründe für die Nichtbebauung auch wieder hineinspielen in die Fiktion. Das hielte ich für sehr schwer administrierbar.

**Sve Prof. Dr. Johanna Hey:** Wenn ich nachfragen darf: Sie meinen das aber schon als Bemessungsgrundlage der Grundsteuer C, oder meinen Sie das als allgemeine Bemessungsgrundlage Ihrer Grundsteuer? Dann hätte ich, genauso wie Herr Drüen, erhebliche Schwierigkeiten, wenn Sie aufgrund einer fiktiven Nutzbarkeit – das ist vielleicht die Idee, die Ihnen dazu im Kopf vorschwebt – besteuern wollten.

Für die Grundsteuer C kann ich es sofort nicht beantworten.

Ich komme darauf zurück: Es liegt wieder daran, was Sie mit dieser Grundsteuer C erreichen wollen. Wollen Sie Spekulation vermeiden, oder wollen Sie die größtmögliche Ausnutzung im Rahmen des baurechtlich Möglichen erreichen? Das könnte ich mir sogar noch eher vorstellen, aber nur für die Grundsteuer C, nicht als allgemeine Grundsteuerbemessungsgrundlage.

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** Herr Rüchardt bitte noch.

**SV Dr. Benedikt Rüchardt:** Zwei kurze Bemerkungen: Erstens – das könnte sicherlich jemand vom Finanzministerium noch genauer sagen – steht im Grundsteuer-Gesetzentwurf selber eine Größenordnung drin, unterhalb derer bei Bebauung ein Grundstück als unbebaut gilt; das sind 30 Quadratmeter Gebäudefläche. Das ergibt sich also aus diesem Gesetzentwurf. Dass Prof. Drüen noch ganz andere Gesichtspunkte mit hineinbringt, ist klar.

Zweitens. Wenn Sie sich auseinandersetzen mit der Frage, welchen Steueranspruch der Kommune nicht genutztes Baurecht auslöst, dann führt das ganz schnell zu der nächsten Frage: Was passiert mit dem, der es teilweise ausgenutzt hat und sonst nicht? – Das wird ein sehr, sehr kompliziertes Feld. Ich weiß nicht, ob dieses Thema den kommunalen Spitzenverbänden großes Vergnügen bereiten würde, uns mit Sicherheit nicht.

**Vorsitzender Josef Zellmeier (CSU):** Wir haben ja im Bereich des potenziellen Baurechts auch noch die Frage, ob man dort überhaupt bauen darf. Da geht es zum Beispiel um die Hochwasserfrage. Allgemein wird gesagt: Wenn es nicht in einem Überschwemmungsgebiet liegt, dann ginge es. Aber das wird oft erst geprüft, wenn ein konkreter Bauantrag da ist. Das heißt, die konkrete Bebaubarkeit ist oft erst festgestellt, wenn man die Ablehnung oder zumindest die Teilablehnung eines Bauvorhabens bekommt.

Gibt es weitere Wortmeldungen? – Das ist nicht der Fall.

Dann sind wir am Ende unserer Anhörung angelangt.

Allen Expertinnen und Experten, die uns heute und schon im Vorfeld, bei der Erarbeitung der schriftlichen Stellungnahmen, ihre kostbare Zeit zur Verfügung gestellt und ihre Gedanken mitgeteilt haben, darf ich Danke sagen. Sie haben eine intensive Diskussion erlebt. Ich hoffe, das war auch für Sie bereichernd; für uns war es auf jeden Fall so. Wir werden das Protokoll – diejenigen, die dabei waren, auch ihre Erinnerung – gut auswerten, weil wir natürlich in der Diskussion im Ausschuss auf die Dinge zurückkommen werden. Nochmals herzlichen Dank! Ich wünsche Ihnen ein gutes Nachhausekommen.

Ich wünsche auch den Kolleginnen und Kollegen sowie den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Landtagsamtes – Frau Wichter mann –, der Fraktionen und natürlich auch des Ministeriums einen schönen Nachmittag. Danke schön.

Die Sitzung ist geschlossen.

(Beifall – Schluss: 15:26 Uhr)



Bayerischer Städtetag Postfach 100254 80076 München

**Per E-Mail**

[buero-haushaltsausschuss@bayern.landtag.de](mailto:buero-haushaltsausschuss@bayern.landtag.de)

An den  
Vorsitzenden des Ausschusses für Staatshaushalt  
und Finanzfragen  
Herrn Josef Zellmeier, MdL  
Bayerischer Landtag  
Maximilianeum  
81675 München

Referent  
Telefon  
Telefax  
E-Mail

Johann Kronauer  
089 290087-14  
089 290087-64  
[johann.kronauer@bay-staedtetag.de](mailto:johann.kronauer@bay-staedtetag.de)

Az.  
Nr.

A 924/03-002-008-001  
37/20 Kr/Mü

Datum

14. September 2021

**Sachverständigenanhörung des Ausschusses für Staatshaushalt und Finanzfragen am  
01.10.2021 zum Bayerischen Grundsteuergesetz**

- Ihr Schreiben vom 20.07.2021 -

Sehr geehrter Herr Zellmeier,

wir bedanken uns für die Einladung zur Sachverständigenanhörung des Ausschusses für  
Staatshaushalt und Finanzfragen am 01.10.2021 zum Bayerischen Grundsteuergesetz und  
möchten zum übersandten Fragenkatalog wie folgt Stellung nehmen:

**1. Allgemeines zur Grundsteuer und ihrer Reform**

Die Grundsteuer ist für die Städte und Gemeinden in Bayern nach der Gewerbesteuer die  
wichtigste Steuer mit eigenem Hebesatzrecht. Im Jahr 2020 konnten die bayerischen Städte  
und Gemeinden Grundsteuereinnahmen in Höhe von 1,83 Mrd. Euro verbuchen. Die Grund-  
steuer stellt eine berechenbare, unverzichtbare und vor allem konjunkturunabhängige Ein-  
nahmequelle dar.

Die Bayerische Staatsregierung macht für die Reformierung der Grundsteuer von der im  
Grundgesetz verankerten Länderöffnungsklausel Gebrauch und hat einen Gesetzentwurf für  
ein eigenes Landesgrundsteuergesetz mit einem wertunabhängigen Flächenmaßstab in den  
Bayerischen Landtag eingebracht. Mit dem Bayerischen Grundsteuergesetz wird für die  
Grundsteuer B von den bundesrechtlichen Regelungen zur Reform der Grundsteuer abgewi-  
chen. Während der Bund an dem bisherigen Modell eines angenäherten Verkehrswerts fest-  
hält, soll in Bayern ab dem Jahr 2025 ein Flächenmodell auf Basis des Äquivalenzgedankens

Bayerischer Städtetag  
Prannerstraße 7, 80333 München  
Postanschrift  
Postfach 100254, 80076 München

Telefon  
Tel: (089) 29 00 87-0  
Telefax  
Fax: (089) 29 00 87-70

E-Mail  
[post@bay-staedtetag.de](mailto:post@bay-staedtetag.de)  
Website  
[www.bay-staedtetag.de](http://www.bay-staedtetag.de)

zur Anwendung kommen. Der Bayerische Städtetag hat im Rahmen der dem Landesgesetzgebungsverfahren vorhergehenden Reformdiskussionen einen wertorientierten Ansatz für die Bemessung von Grund und Boden präferiert. Die Einbeziehung der Bodenrichtwerte in die Bemessungsgrundlage würde den unterschiedlichen Entwicklungen der Grundstückswerte angemessen Rechnung tragen und zu einer sozial ausgewogenen Grundsteuerbelastung führen. Außerdem würden dann die Grundsteuermessbeträge einer turnusmäßigen Anpassung unterliegen. Eine Fortschreibung im Rahmen der turnusmäßigen Hauptfeststellung würde nicht zwingend zu einer höheren Grundsteuerbelastung führen, weil die Städte und Gemeinden mit ihrem Hebesatzrecht steuernd eingreifen können. Daneben würde die Berücksichtigung der Bodenrichtwerte einen Anreiz schaffen, unbebaute Grundstücke effizient zu bebauen.

Wir erkennen an, dass der administrative Verwaltungsaufwand für die Berechnung der Grundsteuermessbeträge der Bayerischen Steuerverwaltung obliegt und die Einführung einer Wertkomponente mit einem deutlich höheren Vollzugaufwand verbunden wäre. Dass die ersten beiden Stufen des Besteuerungsverfahrens (Ermittlung des Grundsteuerausgangsbetrags und die Berechnung des Grundsteuermessbetrags) auch künftig von den Lagefinanzämtern durchgeführt werden und die Gemeinden in der dritten Stufe ihr Hebesatzrecht ausüben, begrüßen wir ausdrücklich. Das dreistufige Besteuerungsverfahren hat sich in der Vergangenheit bewährt.

Dass die Realsteuern – und damit auch die Grundsteuer – in die Berechnung der Steuerkraft (Art. 4 BayFAG) und Umlagekraft (Art. 18 Abs. 3 und Art. 21 Abs. 3 BayFAG) mit einfließen und sich daraus Finanzausgleichwirkungen entfalten, ist der Systematik des kommunalen Finanzausgleichs geschuldet. Hier sehen wir keinen Änderungsbedarf. Die durch die Reform der Grundsteuer bedingten Wirkungen auf die Steuerkraft müssen aber einer nachgelagerten Prüfung unterzogen werden. Etwaige Nachteile, die sich beispielsweise aus unterschiedlich starken Hebesatzanpassungen ergeben, müssen vermieden werden.

## **2. Gesetzentwurf der Staatsregierung für ein Bayer. Grundsteuergesetz**

Die bayerischen Kommunen sind darauf angewiesen, auch in Zukunft neben der Gewerbesteuer die Grundsteuer als kommunale Steuer mit eigenem Hebesatzrecht erheben zu können. Für den Bayerischen Städtetag steht der Freistaat in der Gewährleistungspflicht, in Bayern eine verfassungskonforme und praktikable Rechtsgrundlage für die Städte und Gemeinden zur Erhebung der Grundsteuer zu schaffen. Etwaige Einnahmeausfälle, die den Städten und Gemeinden aus einem rechtswidrigen Grundsteuergesetz entstehen würden, wären vom Freistaat zu kompensieren.

Der Bayerische Städtetag hält folgende Änderungen für dringend erforderlich:

### **2.1 Äquivalenzzahlen:**

Das Reformmodell des Freistaats darf nicht dazu führen, dass die Städte und Gemeinden zum Erhalt des bisherigen Grundsteueraufkommens (Aufkommensneutralität) ihre Grundsteuerhebesätze deutlich anheben müssen. Die im Gesetzentwurf festgelegten Äquivalenzzahlen sind

nach unserer Einschätzung zu niedrig, um intensive und schwierige Hebesatzanpassungen zu vermeiden.

Der Bayerische Städtetag hat sich bereits in den dem Gesetzgebungsverfahren vorgeschalteten Gesprächen kritisch zur Höhe der Äquivalenzzahlen geäußert. Die ursprünglich angedachten Rechengrößen von 2 Cent (Grund und Boden), 20 Cent (Wohnnutzung) und 40 Cent (übrige Nutzung) wurden von einigen Städten und Gemeinden im Vorfeld verprobt. Das Ergebnis war ernüchternd. Die aktuellen Grundsteuerhebesätze der bayerischen Städte und Gemeinden hätten ganz massiv angehoben werden müssen, um das derzeitige Grundsteueraufkommen zu sichern. Daraufhin wurden vom Staatsministerium der Finanzen und für Heimat eigene Proberechnungen angestellt. Zwar haben die kommunalen Spitzenverbände leider keine Kenntnis von den Ergebnissen der Proberechnungen des Staatsministeriums erhalten, allerdings war unsere Bewertung offensichtlich zutreffend. In den Gesetzentwurf wurden nun höhere Äquivalenzzahlen aufgenommen.

Allerdings halten wir die aktuellen Äquivalenzzahlen von 4 Cent für Grund und Boden (Art. 3 Abs. 1) sowie 50 Cent für Gebäudeflächen (Art. 3 Abs. 2) immer noch für nicht auskömmlich. Wir verstehen die Gesetzesbegründung so, dass mit den nun festgelegten Äquivalenzzahlen das aktuelle Grundsteueraufkommen ohne größere Hebesatzanhebungen erreicht werden könne. Die uns vorliegenden Rückmeldungen aus der kommunalen Praxis deuten aber auf eine andere Entwicklung hin. Gerade mittelgroße und größere Städte gehen nach weiteren Proberechnungen nach wie vor davon aus, dass mit den aktuellen Äquivalenzzahlen der Hebesatz für die Grundsteuer B deutlich angehoben werden muss, um das aktuelle Grundsteueraufkommen zu sichern. Wir sehen die Gefahr, dass es im Falle einer Beibehaltung der Äquivalenzzahlen vor allem zu einem Stadt-Land-Gefälle kommen wird. Während die Gemeinden im ländlichen Raum grundsätzlich mit moderaten Hebesatzanpassungen auskommen dürften, sind in den mittelgroßen und größeren Städten stärkere Hebesatzerhöhungen zu befürchten. Da innerhalb des Stadt-/Gemeindegebiets Belastungsverschiebungen systembedingt unvermeidbar sind, werden sich die Hebesatzdiskussionen in den Städten und Gemeinden mit Anpassungsbedarf nach oben deutlich schwieriger gestalten. Vor allem Grundstückseigentümer, deren Grundsteuerbelastungen reformbedingt steigen, werden sich massiv gegen eine Hebesatzanhebung zur Wehr setzen, auch wenn der neue (höhere) Hebesatz für die Grundsteuer B bei der Gemeinde insgesamt nicht zu Mehreinnahmen führt (Stichwort Aufkommensneutralität).

## **2.2 Zonierungsrecht:**

Der Bayerische Städtetag lehnt ein Zonierungsrecht bei der Grundsteuer B ab. Die Städte und Gemeinden sehen sich nicht in der Verantwortung, die durch ein wertunabhängiges Flächenmodell entstehenden Ungleichgewichte mit einer Hebesatzzonierung abzumildern. Übereinstimmend befürchten die Städte und Gemeinden einen hohen Verwaltungsaufwand, konfliktbehaftete politische Diskussionen vor Ort und rechtliche Unsicherheiten bei der Zonenfestlegung.

Die Bayerische Staatsregierung beabsichtigt, Städten und Gemeinden mit mehr als 5 000 Einwohnern die Option für eine Hebesatzzonierung bei der Grundsteuer B einzuräumen. Damit können gesonderte Hebesatzgebiete ausgewiesen werden, um Unterschiede in der infrastrukt-

turellen Erschließung innerhalb des Gemeindegebiets abzubilden oder städtebauliche Zielsetzungen zu verfolgen.

Für die Begründung von Unterschieden in der infrastrukturellen Erschließung des Gemeindegebiets oder zur Verfolgung städtebaulichen Ziele müssen geeignete Abgrenzungskriterien gefunden werden, die die Festlegung von verschiedenen Hebesatzgebieten rechtfertigen. Vorbereitend dazu bedarf es aufwendiger und komplexer Untersuchungen, Datenerhebungen und Analysen durch die Verwaltung. In den meisten Fällen dürfte hierfür eine externe Beratung notwendig sein. Dieser zusätzliche Bürokratie- und Kostenaufwand belastet die Städte und Gemeinden nicht nur einmalig, weil die angewandten Kriterien kontinuierlich überprüft und fortgeschrieben werden müssen. Wir sehen auch die Gefahr, dass als Abgrenzungskriterien auch wertorientierte Faktoren (z.B. Bodenrichtwerte) herangezogen werden, die aber mit dem wertunabhängigen Flächenansatz im Bayerischen Grundsteuergesetz nicht vereinbar sein dürften.

Neben der Schwierigkeit, geeignete Abgrenzungskriterien zu finden, wird die Streitanzfälligkeit und die fehlende Akzeptanz auf Seiten der Grundstückseigentümer und Mieter den Vollzug massiv erschweren. Insbesondere der Umstand, dass es dann möglich ist, dass Immobilienbesitzer und Mieter auf der einen Straßenseite einen höheren Hebesatz bezahlen müssen als auf der anderen Straßenseite, verdeutlicht die Problematik nachvollziehbar.

Die Bestimmung des Hebesatzes birgt ein hohes Konfliktpotential, weil der erhöhte Hebesatz nur einheitlich für das jeweilige Hebesatzgebiet festzulegen ist. Bei einer Zonierung aus städtebaulichen Erwägungen (Maßnahmen zur Nachverdichtung oder Deckung eines erhöhten Bedarfs an Wohn- und Arbeitsstätten) werden damit auch sehr häufig auch bereits bebaute Grundstücke vom erhöhten Hebesatz belastet.

Auch wenn das Optionsrecht für eine Zonierung von den Städten und Gemeinden nicht ausgeübt werden muss, geben wir zu bedenken, dass solche Optionsrechte die unangenehme Eigenschaft mit sich bringen, dass sie politisch als Druckmittel eingesetzt werden können und die Stadt- bzw. Gemeinderäte künftig kaum mehr eine Wahl haben. Hinzu kommt das Einnahmeausfallrisiko, dem die Städte und Gemeinden im Falle einer rechtswidrigen Zonenfestlegung ausgesetzt wären.

### **2.3 Erweiterte Spielräume der Kommunen und Erlasse**

Den Änderungsantrag vom 2. Juni 2021 (Drucksache 18/16068) von CSU und Freie Wähler, der eine Verankerung von erweiterten Spielräumen für einen Grundsteuererlass beinhaltet, lehnen wir ab. Die Städte und Gemeinden verfügen mit den bestehenden gesetzlichen Befreiungs- und Minderungsmöglichkeiten über ausreichende Erlassmöglichkeiten. Zum einen würden die in dem Änderungserlass formulierten Erlassstatbestände zu Grundsteuermindereinnahmen führen und zum anderen wäre der Vollzug mit einem zusätzlichen Verwaltungsaufwand verbunden. Im Gesetzentwurf wurde anhand der Regelung in Art. 3 ausreichend Rücksicht auf besonders große Grundstücke genommen. Der im Änderungsantrag unter Art. 8 Abs. 2 Nr. 2 formulierte Erlassgrund (bei Überschreitung der Gesamtnutzungsdauer) steht unseres Erachtens im Widerspruch zum wertunabhängigen Flächenmodell.

### 3. Vollzug der Grundsteuer

Für eine reibungslose Umsetzung benötigen die Städte und Gemeinden eine rechtzeitige und korrekte Übermittlung der neuen Grundsteuermessbeträge von den Lagefinanzämtern. Die Städte und Gemeinden können erst nach Vorliegen der vollständigen Messbeträge exakte Proberechnungen durchführen und die reformbedingten Messbetragsverschiebungen innerhalb des Stadt-/Gemeindegebiets ermitteln. Danach werden intensive Gremienberatungen über die Höhe des Hebesatzes notwendig sein. Deshalb wäre es hilfreich, wenn die fortlaufende elektronische Datenübermittlung an die Städte und Gemeinden bereits Mitte 2023 weitgehend abgeschlossen ist.

### 4. Grundsteuer C

Leider enthält der Gesetzentwurf keine Rechtsgrundlage für einen erhöhten Hebesatz auf baureife Grundstücke (Grundsteuer C). Damit wird eine Chance vergeben, den bayerischen Städten und Gemeinden ein wichtiges und pragmatisches Instrument zur Mobilisierung von Flächen für den Wohnungsbau an die Hand zu geben. Gerade für Städte und Gemeinden mit einem hohen Druck auf dem Wohnungsmarkt bietet die Grundsteuer C die Möglichkeit, möglichst flächenschonend neuen Wohnraum zu schaffen. Eine Vielzahl unserer Mitglieder berichtet von Grundeigentümern, die trotz bestehendem Baurecht ungenutzte Baugrundstücke in Ortszentren bevorraten, ohne konkret eine Bebauung zu planen. Ein erhöhter Hebesatz auf Baulücken kann als Steuerungsinstrument gegen Bodenspekulation wirken, damit Eigentümer motiviert werden, ungenutzte Grundstücke mit Wohnungen zu bebauen oder an Bauinteressenten zu veräußern. Mit diesem Instrument würde sich die Ausweisung von Bauland an Ortsrändern und eine Flächeninanspruchnahme im Außenbereich teilweise vermeiden lassen. Damit könnte ein wertvoller Beitrag zum Flächensparen geleistet werden.

Auch der Bund hat die Notwendigkeit einer Grundsteuer C erkannt und mit dem Gesetz zur Änderung des Grundsteuergesetzes zur Mobilisierung von baureifen Grundstücken für die Bebauung eine Ermächtigungsgrundlage im Grundsteuergesetz des Bundes geschaffen. Der Bayerische Städtetag bekräftigt deshalb seine Forderung, in das Bayerische Grundsteuergesetz eine Rechtsgrundlage zur optionalen Einführung einer Grundsteuer C aufzunehmen.

Der Argumentation, dass die Anfang der 1960er Jahre eingeführte Baulandsteuer keine Wirkung gebracht hat, möchten wir entgegenhalten, dass sich die Rahmenbedingungen auf dem Wohnungsmarkt grundlegend verändert haben. Wird die Grundsteuer C nicht nur temporär, sondern über einen gewissen Zeitraum konsequent erhoben, wird sich dies auch positiv auf die Verfügbarkeit von Grundstücken und Innenentwicklung auswirken.

Die Grundsteuer C ist keine zusätzliche Steuer. Sie ist lediglich eine andere Variante der Grundsteuer und eröffnet den Kommunen einen zusätzlichen Spielraum für die Anwendung des gemeindlichen Hebesatzrechts. Sie bietet im Vergleich zur Hebesatzzonierung den Vorteil, dass der erhöhte Hebesatz grundstücksscharf zur Anwendung kommt.

Der Vollständigkeit halber weisen wir darauf hin, dass der Bayerische Städtetag die Grundsteuer C nicht als alleiniges Instrument zur Flächenmobilisierung sieht. Daneben können auch

steuerliche Begünstigungen die Innenentwicklung der Ortszentren vorantreiben. Insbesondere würden steuerliche Erleichterungen für Landwirte in solchen Fällen helfen, wenn nicht mehr benötigte landwirtschaftliche Hofgrundstücke an Kommunen veräußert werden. Hilfreich wären auch baurechtliche Werkzeuge, wie ein generelles Vorkaufsrecht für Kommunen.

Mit freundlichen Grüßen



Bernd Buckenhofer  
Geschäftsführendes  
Vorstandsmitglied



Bayerischer Gemeindetag, Dreschstr. 8, 80805 München

[birgit.wichtermann-robl@bayern.landtag.de](mailto:birgit.wichtermann-robl@bayern.landtag.de)

Herrn Josef Zellmeier  
Vorsitzender des Ausschusses für  
Staatshaushalt und Finanzfragen  
Maximilianeum  
81627 München

Referent: Hans-Peter Mayer  
Telefon: 089 360009 - 17  
E-Mail: [hans-peter.mayer@bay-gemeindetag.de](mailto:hans-peter.mayer@bay-gemeindetag.de)  
Zeichen: R II/fr

München, 20. August 2021

## **Sachverständigenanhörung des Ausschusses für Staatshaushalt und Finanzfragen am 01.10.2021 zum Bayerischen Grundsteuergesetz**

### **Anlage**

Aufsatz in BayGTz 04/2021: Reform der Grundsteuer – Der bayerische Weg

Aufsatz in BayGTz 02/2021: Reform der Grundsteuer – Diskussion über die Grundsteuer C

Sehr geehrter Herr Zellmeier,

der Bayerische Gemeindetag möchte sich bei Ihnen für die Möglichkeit bedanken, an der Anhörung des Ausschusses für Staatshaushalt und Finanzfragen am 01.10.2021 zum Bayerischen Grundsteuergesetz als Sachverständiger teilnehmen zu können. Wir möchten auch die Möglichkeit nutzen, zum vorgelegten Fragenkatalog eine Stellungnahme abzugeben. Wir bitten um Verständnis, dass wir die gestellten Fragen nicht als Einzelfragen, sondern die jeweiligen Themenkomplexe in einer für den jeweiligen Bereich zusammenfassenden Weise abhandeln.

### **1. Allgemeines zur Grundsteuer und ihrer Reform**

Die Grundsteuer zählt in Bayern zu den wichtigsten kommunalen Einnahmen. Insgesamt betragen die gemeindlichen Steuereinnahmen im Jahr 2020 rund 19,35 Milliarden Euro netto. Davon entfielen 1,82 Milliarden Euro, das sind 9,4 Prozent, auf die Grundsteuer. Die Grundsteuer ist neben der Gewerbesteuer die Steuerart, für die ein eigenes Hebesatzrecht besteht. Aufgrund der Bedeutung des Volumens kann deshalb weder heute noch in Zukunft auf die Einnahmen aus der Grundsteuer verzichtet werden.

Der Bayerische Gemeindetag hat deshalb im Zuge der Diskussion über die Zukunft der Grundsteuer von Anfang klar zum Ausdruck gebracht, dass zentrale Frage der Reform nicht das System der künftigen Grundsteuer ist und deshalb weder auf Bundes- noch auf Landesebene zu den Systemfragen Stellung genommen. Für den Bayerischen Gemeindetag sind stattdessen vielmehr folgende Voraussetzungen zwingend zu gewährleisten:

- 2 -



- Die Grundsteuer muss heute und in Zukunft zuverlässig und dauerhaft erhoben werden können. Aus diesem Grund muss der gewählte Reformansatz mit der Bayerischen Verfassung und dem Grundgesetz im Einklang stehen.
- Das Hebesatzrecht der Kommunen darf nicht angetastet und eingeschränkt werden.
- Am bisherigen zweistufigen Verfahren bis zum Messbescheid durch die Finanzverwaltung, Festsetzung der Grundsteuer und Vollzug durch die Kommunalverwaltung ist unverändert festzuhalten.
- Das neue System muss in einem einfachen, transparenten und rechtssicheren Verfahren vollzogen werden können und damit Gewähr dafür bieten, dass die Grundsteuer auch vom Steuerschuldner verstanden und nachvollzogen werden kann.
- Die Verfahren sind so rechtzeitig durchzuführen, dass die Grundsteuer sowohl über den 01.01.2020 hinaus, aber auch ab dem 01.01.2025 rechtssicher erhoben werden kann.
- Neben der Grundsteuer A und B soll den Kommunen die Möglichkeit zur Erhebung der Grundsteuer C eröffnet werden.

Diese Grundpositionen gelten bis heute fort. Hieran müssen sich auch der derzeit vorliegende Entwurf einschließlich der eingebrachten Änderungsanträge messen lassen. Wichtig ist uns in diesem Zusammenhang noch einmal ausdrücklich zu betonen, dass unabhängig von der gewählten Methodik der Freistaat Bayern die Verantwortung für die Verfassungsmäßigkeit des gewählten Ansatzes trägt. Der bayerische Weg, basierend auf einem Flächenmaßstab und einem hierauf aufbauenden Äquivalenzprinzip, stellt eine deutliche Abweichung vom Bundesansatz dar.

Die Grundsteuer fließt den Städten, Märkten und Gemeinden zu. Sie bildet allerdings auch die Berechnungsgrundlage im Hinblick auf die Steuer- und Umlagekraft, die ihrerseits die Basis für die Berechnung der Kreis- und Bezirksumlage ist.

Nach unserer Einschätzung trägt ein wertunabhängiger Maßstab zu einer Stabilisierung der Grundsteuer bei. Eine Erhöhung der Grundsteuer würde sich lediglich aus Flächenänderungen bzw. einer gesetzlichen Änderung der Äquivalenzfaktoren oder der Grundsteuermesszahlen ergeben. Wertentwicklungen haben hierauf keine Auswirkung.

Sowohl der rechtliche Rahmen wie auch die Grundsätze, die die kommunale Bauleitplanung bestimmen, werden nicht durch Steuerrecht bzw. durch finanztechnische Überlegungen im Hinblick auf die Grundsteuer beeinflusst. Hier stehen ausschließlich übergeordnete, nämlich städtebauliche Gesichtspunkte im Vordergrund.

Auf der Basis der auch auf Bundesebene diskutierten verschiedenen Modelle kann aus kommunaler Sicht nicht ausgeschlossen werden, dass es bei einzelnen Modellen zu einer Entlastung des gewerblichen Bereichs und einer stärkeren Belastung des Wohnbereichs kommen könnte.



## 2. Gesetzentwurf der Staatsregierung für ein Bayerisches Grundsteuergesetz

Der Bayerische Gemeindetag trägt die Grundüberlegungen und die Grundstruktur, die dem Entwurf zum Bayerischen Grundsteuergesetz zu Grunde liegen, in wichtigen Punkten mit. Die grundlegenden systematischen Ansätze werden begrüßt. Positiv bewertet wird insbesondere, dass der gewählte Weg den Grundsätzen der Verwaltungsvereinfachung, der Transparenz und Nachvollziehbarkeit Rechnung trägt und damit einen wesentlichen Beitrag dazu leistet, die Akzeptanz bei der Umsetzung der Grundsteuer zu fördern. Erfreut wurde aufgenommen, dass einige unserer Forderungen, wie z.B. das Festhalten am bisherigen mehrstufigen Verfahren, an dem die staatliche Finanzverwaltung und die kommunale Ebene beteiligt sind, aufgegriffen wurden und dass den Gemeinden das Hebesatzrecht auch in Zukunft ohne Einschränkung eingeräumt wird.

Die bayerischen kreisangehörigen Städte, Märkte und Gemeinden tragen auch dem Grunde nach die Position des Bundes und des Freistaats Bayern mit, dass die Grundsteuerreform aufkommensneutral umgesetzt werden soll. Dies bedeutet einerseits, dass die Gemeinden mindestens die Einnahmen erzielen können müssen, die sie auch in der Vergangenheit aus dem Vollzug der Grundsteuer erlangt haben. Andererseits aber auch, dass sie den Systemwechsel nicht von vorneherein dazu nutzen wollen, höhere Einnahmen zu erzielen. Gleichwohl müssen wir jedoch darauf hinweisen, dass nicht zuletzt aufgrund der Auswirkungen der Corona-Pandemie und der hieraus sich grundlegend ändernden finanziellen Situation der Kommunen in einer Vielzahl von Gemeinden durchaus die Notwendigkeit entstehen kann, zum Ausgleich ihrer Haushalte und zur Sicherstellung der dauerhaften wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, auch ihr bestehendes Hebesatzrecht dahingehend zu nutzen, die Einnahmesituation zu verbessern, um eine Haushaltsgenehmigung überhaupt erreichen zu können.

Im Übrigen können wir nicht ausschließen, dass Gemeinden auch aufgrund der Abschaffung der Straßenausbaubeiträge eine Anpassung der Hebesätze der Grundsteuer ins Auge fassen werden müssen, um die entsprechenden Einnahmefälle, die durch die staatlich gewährten Pauschalen nur teilweise kompensiert werden, ausgleichen zu können. Diese Entscheidungen sind aber unabhängig von der anstehenden Reform der Grundsteuer. Wir werden dies, sofern es soweit kommen sollte, klar und deutlich nach außen kommunizieren, erwarten unsererseits aber auch, dass die Staatsregierung und der Bayerische Landtag, deren Entscheidungen im Wesentlichen die Ursachen für die erforderlichen Anpassungen der Hebesätze geschaffen haben, dies auch entsprechend gegenüber den Bürgern vertreten und die Kommunen nicht an den Pranger stellen werden!

Die grundsätzlichen Berechnungsgrundlagen im Hinblick auf den Äquivalenzbetrag des Grund und Bodens, des Äquivalenzbetrags für Wohn- und Nutzflächen, der Grundsteuermesszahl aber auch den Regelungen zu den Äquivalenzzahlen werden mitgetragen.

**Abgelehnt wird Art. 5 Abs. 1 des Bayerischen Grundsteuergesetzes.** Bereits in einem sehr frühen Stadium der Diskussion über den bayerischen Weg im September 2019 hat der Bayerische Gemeindetag zum Ausdruck gebracht, dass die Einführung einer Zonierung von Hebesätzen unabhängig von einer Begrenzung der Einwohnerzahl abgelehnt wird. Zudem sehen wir die Ausformulierung des Art. 5 Abs. 1 Nr. 1 als zu unbestimmt an. Für die bayerischen kreisangehörigen Städte, Märkte und Gemeinden sind mögliche Ansätze – auch unter Einbeziehung der Begründung des Gesetzentwurfs – nicht erkennbar. Wir



sehen vor allem auch auf Basis unserer Verwaltungserfahrung keine tragfähigen Kriterien, die eine Abgrenzung der unterschiedlichen Zonen von Hebesätzen rechtfertigen würden. Die in der Begründung genannten Faktoren wie Stadt- oder Ortsteile sind keine tragfähigen rechtssicheren Lösungen und halten nach unserer Einschätzung einer Überprüfung nicht stand. Zudem wird mit der Einführung einer Zonierung der Verwaltungsaufwand, der ja durch den bayerischen Ansatz gerade minimiert werden soll, erheblich erhöht und bedeutet für unsere Mitglieder ein hohes prozessuales Risiko bei der Umsetzung der Grundsteuer. Daneben sehen wir die Gefahr, dass, weil gerade klare abgrenzbare Faktoren für eine Zonierung nicht erkennbar sind, in die Diskussion „werthaltige Faktoren“ einfließen werden, wie z.B. Bodenrichtwerte, Wohnqualität, Immobilienpreise usw. Damit würden über die Hebesatzzonierung plötzlich Wertansätze in die Berechnung der Grundsteuer mit einbezogen, die ja gerade vom Freistaat Bayern grundsätzlich abgelehnt werden. Wir befürchten, dass aufgrund eines solchen Ansatzes auch die Verfassungsmäßigkeit der bayerischen Regelung insgesamt in Frage gestellt werden könnte.

Art. 5 Abs 1 Nr. 2 eröffnet zudem die Möglichkeit für Fälle, bei denen nach Art. 4 Abs. 2, 3 und 4 bereits eine ermäßigte Grundsteuermesszahl angewandt wird, zusätzlich reduzierte Hebesätze vorsehen zu können. Dies wird von uns, wie auch andere angedachte zusätzliche Ermäßigungen, abgelehnt. Der Sondersituation von Baudenkmalern, von Wohnflächen im Zusammenhang mit Land- und Forstwirtschaft, aber auch aus dem Bereich des sozialen Wohnungsbaus wird durch die Möglichkeit des Art. 4 Abs. 2, 3 und 4 bereits ausreichend Rechnung getragen. Gründe für eine zusätzliche Privilegierung sind für uns nicht erkennbar. Zudem weisen wir darauf hin, dass Grundvoraussetzung für die Kommunen bei der Umsetzung der Grundsteuerreform ist, dass den Gemeinden mindestens Einnahmen in gleicher Höhe wie in der Vergangenheit zur Verfügung stehen. Würden zusätzliche Ermäßigungen über die bereits ursprünglich im Gesetz angelegten Privilegierungen hinaus geregelt, würde dies dazu führen, dass die anderen Grundsteuerzahler höher belastet werden müssten. Aus diesen Gründen werden von uns auch die durch die vorliegenden Änderungsanträge zusätzlich angedachten Ermäßigungstatbestände angelehnt.

Bereits im Rahmen der ersten Gespräche über die künftige Struktur des Bayerischen Grundsteuergesetzes waren die **Äquivalenzzahlen** Gegenstand der Diskussion. Der Bayerische Gemeindetag hat bereits damals formuliert, dass die Äquivalenzzahlen so zu bemessen sind, dass im Jahr 2024 soweit wie möglich flächendeckende Hebesatzerhöhungen vermieden werden. Nach unserer Einschätzung waren die damals angedachten Äquivalenzzahlen zu niedrig. Im Zuge der Erarbeitung des nun vorgelegten Entwurfs sollen dem Vernehmen nach Probeberechnungen durch das Finanzministerium durchgeführt worden sein mit dem Ziel, die Äquivalenzzahlen so festzulegen, dass den Forderungen des Bayerischen Gemeindetags Rechnung getragen wird. Aus diesen Gründen wurden im nun vorliegenden Entwurf höhere Äquivalenzzahlen festgesetzt. Eine stichprobenartige Überprüfung hat jedoch ergeben, dass auch die nun vorgeschlagenen Äquivalenzzahlen in der Tendenz zu niedrig sind. Es steht deshalb nach wie vor zu befürchten, dass viele Gemeinden im Jahr 2024 gezwungen sein werden, ihre Hebesätze anzuheben, um die gleichen Einnahmen erzielen zu können. Dies wird im Ergebnis dazu führen, dass beim Steuer-schuldner der Eindruck entsteht, eine Mehrbelastung resultiere allein aus der Anhebung der Hebesätze und nicht aus den systembedingten Verschiebungen, die es aufgrund der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zwangsläufig geben wird. Zudem scheinen sich Verwerfungen zwischen großen und kleinen Gemeinden, zwischen Ballungsraum nahen und ländlichen Regionen abzuzeichnen. Insoweit halten wir eine erneute



Überprüfung der vorgeschlagenen Äquivalenzzahlen für zielführend.

**Abgelehnt** werden auch Überlegungen, wonach die Staatsregierung für jede Kommune jedes Jahr die Höhe desjenigen Hebesatzes berechnet, der zu einer vermeintlichen Aufkommensneutralität bei der Grundsteuer führen würde. Das Hebesatzrecht der Kommunen ist einer der Eckpfeiler der Finanzhoheit im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung. Wenn den Kommunen flächendeckend die Grundsteuermessbescheide zur Verfügung stehen, sind sie in der Lage diese Berechnungen selbst vorzunehmen. Eine offizielle staatliche Mitteilung des vermeintlich aufkommensneutralen Hebesatzes lässt andere Aspekte, die in dieser Stellungnahme bereits angedeutet wurden, völlig außer Acht und schränkt die durch das Grundgesetz geschützte Entscheidungsbefugnis der Gemeinden unzulässig ein.

### 3. Vollzug der Grundsteuer

Im Hinblick auf den sich abzeichnenden zeitlichen Ablauf besteht Sorge, ob eine rechtzeitige Umsetzung der Grundsteuerreform in Bayern erfolgen kann. Der Hauptfestsetzungszeitpunkt ist, wie auch beim Bundesmodell, auf den 1. Januar 2022 festgesetzt. Im zeitlichen Zusammenhang damit sollen die Steuerzahler durch Allgemeinverfügung zur Abgabe einer Erklärung (idealerweise im Onlineverfahren) zur Feststellung eines wesentlichen Teils der notwendigen Ausgangsdaten über eine digitale Steuererklärung aufgefordert werden. Diese Erklärung bildet die Basis für das Tätigwerden der Finanzverwaltung und die Feststellung der Grundsteuerausgangsbeträge. Dem Vernehmen nach wird dies frühestens im Laufe des ersten Halbjahres 2022 erfolgen. Damit beginnt im Nachgang für die staatliche Finanzverwaltung die Phase der Überprüfung und Bearbeitung der Erklärungen, der Festsetzung der Grundsteuerausgangsbeträge und Erlass der Grundsteuermessbescheide. Wir weisen bereits jetzt darauf hin, dass es für die kreisangehörigen Städte, Märkte und Gemeinden für eine erfolgreiche Umsetzung der Grundsteuerreform entscheidend darauf ankommen wird, dass ihnen die Grundsteuermessbescheide so früh wie möglich vollständig zur Verfügung stehen. Erst wenn die Grundsteuermessbescheide weitgehend vollständig bei den Kommunen vorliegen, können sich die kreisangehörigen Städte, Märkte und Gemeinden mit der Festsetzung der Hebesätze und sich dem daran anschließenden Verfahren zum Erlass der Grundsteuerbescheide befassen.

Wir erwarten deshalb, dass die Grundsteuermessbescheide den Kommunen flächendeckend und vollständig spätestens im Laufe des ersten Quartals 2024 zur Verfügung stehen. Nur dann kann die Grundsteuer zum 01.01.2025 erfolgreich umgesetzt werden. Für die Kommunen wird ein zusätzlicher Aufwand durch die Notwendigkeit der Neuverbescheidung der Grundsteuer entstehen. Dies Aufwand ist jedoch mit den vorhandenen Ressourcen zu erbringen. Zusätzliche Kosten entstehen aber durch die Bescheidsversendung.

Wie bereits unter 2. dargestellt, würde im Falle der Einführung einer Zonierung ein erheblich zusätzlicher Verwaltungsaufwand entstehen. Wie bereits unter 1. Dargestellt, ist die Erhebung der Grundsteuer aus Sicht der bayerischen kreisangehörigen Städte, Märkte und Gemeinden notwendig und unverzichtbar. In diesem Zusammenhang darf auch darauf hingewiesen werden, dass der vom Freistaat Bayern gewählte Ansatz insgesamt zu einer erheblichen Reduzierung des Verwaltungsaufwands gegenüber dem Bundesmodell führt.

#### Hinweis

Ergänzend zum Fragenkomplex 1. bis 3. wird auf die Anlage 1, den Fachbeitrag Reform



der Grundsteuer – der Bayerische Weg, aus Verbandszeitschrift des Bayerischen Gemeindetags vom April 2021 verwiesen.

#### 4. Grundsteuer C

Die bayerischen kreisangehörigen Städte, Märkte und Gemeinden haben bereits in einer sehr frühen Phase der Diskussion über die Zukunft der Grundsteuer in Deutschland die Thematik der Grundsteuer C eingebracht und wurden dabei von Anfang an von der jeweils amtierenden Bayerischen Staatsregierung unterstützt. Um so weniger nachvollziehbar ist aus unserer Sicht die Entscheidung der Staatsregierung, in den Entwurf zum Bayerischen Grundsteuergesetz die Option zur Einführung der Grundsteuer C nicht mit aufzunehmen. Wir halten unsere Forderung auf Aufnahme einer Option für Kommunen zur Einführung der Grundsteuer C unverändert aufrecht.

Auch auf Druck Bayerns wurde in den letzten Koalitionsvertrag auf Bundesebene eine entsprechende Passage mit aufgenommen, die letztendlich dazu geführt hat, dass im Bundesmodell eine gesetzliche Ermächtigung für die Einführung der Grundsteuer C geschaffen wurde. Auf der Basis der uns heute zur Verfügung stehenden Informationen müssen wir davon ausgehen, dass je nach System in allen anderen Ländern den Kommunen die Möglichkeit der Erhebung der Grundsteuer C eröffnet wird.

Wir gehen nicht davon aus, dass alle 2.056 bayerische Städte, Märkte und Gemeinden von einer solchen Möglichkeit Gebrauch machen würden. Es besteht jedoch in einer Vielzahl von Gemeinden die Notwendigkeit zur Steuerung des künftigen Umgangs mit dem Thema „Fläche“ zukunftsfähige und nachhaltige Konzepte zu entwickeln. So können z.B. als städtebauliche Gründe für eine erhöhte Grundsteuer unter anderem die Deckung eines erhöhten Bedarfs an Wohn- und Arbeitsstätten, die Nachverdichtung bestehender Siedlungsstrukturen, die Schaffung von Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen, aber auch die Stärkung der Innenentwicklung in Betracht kommen. Über das Instrument der Grundsteuer C könnten die Eigentümer von unbebauten Grundstücken – wenn auch leider nur in geringem Umfang – an den bereits getätigten Investitionskosten für Infrastruktur (Wasser, Abwasser, Straßen) und am laufenden Unterhalt der Infrastruktur beteiligt werden.

Zwar müssen zur Stärkung der kommunalen Planungshoheit auch die Vorschriften des Baugesetzbuchs z. B. in Bezug auf eine Baupflicht, ein erweitertes Vorkaufsrecht usw. weiterentwickelt werden. Dies kann jedoch nur auf Bundesebene erfolgen. Die Ansätze, die hier das Baulandmobilisierungsgesetz vom 14. Juni 2021 enthält, reichen insoweit bei Weitem nicht aus. Somit kommt der Einführung der Grundsteuer C als zusätzliches Element innerhalb der Gesamtstrategie zur Innenentwicklung eine wegweisende Bedeutung zu. Die Einführung der Grundsteuer C wäre aus unserer Sicht ein deutliches Signal und ein wichtiger Beitrag zu einem Maßnahmenkatalogs, der Bauspekulation verhindern und eine gemeinnützige Schließung von Baulücken vorantreiben würde. Das Eigentumsrecht ist nicht schrankenlos. Es gilt auch der Grundsatz der Sozialbindung des Eigentums. Diesem Aspekt muss in der bevorstehenden Diskussion ein breiterer Raum eingeräumt werden.

Ein eigener erhöhter Hebesatz für Baulücken würde einen spürbaren Anreiz dafür schaffen, ein bislang unbebautes Grundstück einer Bebauung zuzuführen. In vielen Regionen Bayerns lassen Grundstückeigentümer, auch zum Teil in Erwartung steigender Grundstückspreise, ihre Grundstücke bewusst brach liegen. Einem solchen Vorgehen könnte

- 7 -



auch durch die Grundsteuer C aus unserer Sicht wirksam entgegengewirkt werden. Die Grundsteuer C ist zudem keine zusätzliche Steuer. Sie hat ihre Grundlage auf dem jeweiligen Grundsteuergesetz und ist somit nur eine andere Variante der Grundsteuer. Sie stellt damit weder im verfassungsrechtlichen noch im steuerrechtlichen Sinn eine neue Steuer dar. Sie eröffnet den Kommunen lediglich einen zusätzlichen Handlungsspielraum für die Anwendung des gemeindlichen Hebesatzrechts.

Die Einschätzung, dass die Grundsteuer C keine Lenkungswirkung hat, da der Hebesatz gar nicht so weit erhöht werden könnte, um etwaige Grundstücksspekulanten zu beeindrucken, wird von uns nicht geteilt. Zutreffend ist zwar, dass bei der Entscheidung über den Hebesatz auch die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung zu berücksichtigen ist und Hebesätze nicht beliebig festgesetzt werden dürfen. So darf eine Steuer keine erdrosselnde Wirkung haben. Wir zweifeln jedoch nicht daran, dass in den Fällen, in denen Kommunen sich dafür entscheiden die Grundsteuer C anzuwenden, die Selbstverwaltungsgremien auch angemessene und verfassungskonforme Hebesätze festsetzen werden.

Wir sind uns durchaus bewusst, dass die Grundsteuer C bei ihrer erstmaligen Anwendung nicht schon ihre volle Wirkung entfalten wird. Sollte die Grundsteuer C aber über einen längeren Zeitraum konsequent erhoben werden, werden auch entsprechende Effekte auf die Verfügbarkeit von innerörtlichen, bisher unbebauten Grundstücken nicht ausbleiben.

Im Weiteren wird es nicht selten Fälle geben, bei denen alleine die Möglichkeit bzw. die Ankündigung der Grundsteuer C bereits zu Überlegungen in Hinblick auf die Verwertung von Grundstücken führen wird. Es geht auch nicht darum, 100 Prozent der bebaubaren, aber unbebauten Grundstücke in kürzester Zeit einer Bebauung zuzuführen, sondern einen Prozess in Gang zu setzen, der es ermöglicht, Außenentwicklung von Gemeinden zu reduzieren und den Grundsätzen einer nachhaltigen innenörtlichen Entwicklung Rechnung zu tragen.

Diese Ziele haben sich alle im Landtag vertretenen Parteien auf die Fahnen geschrieben. Wer diese Ziele ernst nimmt, muss auch für die Schaffung der Rechtsgrundlage zur Einführung einer Grundsteuer C sein. Der Hinweis, dass eine der Grundsteuer C vergleichbare Regelung Anfang der 60er Jahre des letzten Jahrhunderts – die sogenannte Baulandsteuer – gescheitert ist, lässt zum einen den nur bedingt vergleichbaren Ansatz außer Betracht, übersieht aber auch, dass sich seitdem die Rahmenbedingungen grundlegend haben. Nach unserem Verständnis ist auch die Zielrichtung der Grundsteuer C nicht eins zu eins mit der Intention der damaligen Baulandsteuer vergleichbar. Wir sind stattdessen der Überzeugung, dass eine verfassungsgemäße erhobene Grundsteuer C einen wichtigen Beitrag zur Zukunftsfähigkeit der Gemeinden leisten wird.

Die Thematik betrifft im Übrigen alle Gemeinden gleichermaßen. Sie hat nicht nur für die Ballungsräume und deren Einzugsbereiche Bedeutung, sondern sie wird von vielen Kommunen in Bayern unabhängig von ihrer Größenordnung, ihrer regionalen Verteilung oder der politischen Zusammensetzung der Selbstverwaltungsgremien, landauf landab diskutiert und als unverzichtbar bewertet.

- 8 -



**Hinweis**

Ergänzend verweisen wir auf den Fachbeitrag Reform der Grundsteuer – Diskussion über die Grundsteuer C aus der Verbandszeitschrift des Bayerischen Gemeindetags Februar 2021.

Wir freuen uns darauf, einen Beitrag im Rahmen der Sachverständigenanhörung am 1. Oktober 2021 leisten zu dürfen und mit den Vertretern des Landtags in einen unmittelbaren Austausch treten zu können.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Franz Dirnberger  
Geschäftsführendes  
Präsidialmitglied

Der Bayerische Gemeindetag setzt sich seit vielen Jahren für die Einführung der Grundsteuer C ein. Dabei wurde er bisher von der Bayerischen Staatsregierung auf Bundes- und Landesebene unterstützt. Dadurch ist es gelungen, dass sowohl im Koalitionsvertrag auf Bundesebene wie auch im Grundsteuergesetz des Bundes die Möglichkeit der Einführung der Grundsteuer C für Kommunen eröffnet wurde. Umso überraschender ist es für uns nun, dass in den Entwurf des bayerischen Grundsteuergesetzes eine Öffnungsklausel für die Einführung der Grundsteuer C nicht aufgenommen wurde. Diese Entscheidung der Bayerischen Staatsregierung ist für uns völlig unverständlich und nicht hinnehmbar. Wir werden unsere Position im laufenden Anhörungsverfahren deutlich zum Ausdruck bringen. Um jedoch ein Umdenken bei der Staatsregierung aber auch der Landtagsfraktion der CSU bzw. Freien Wählern erreichen zu können, benötigen wir auch die Unterstützung der Bürgermeisterinnen und Bürgermeister. Wir haben deshalb einen Text entworfen, der die wichtigsten Argumente für eine Einführung der Grundsteuer C enthält. Wir bitten Sie, auf Ihre örtlichen Abgeordneten zuzugehen und ihnen die Notwendigkeit der Option einer Grundsteuer C für die bayerischen Kommunen vor Augen zu führen. Vielen Dank für Ihre Unterstützung!

#### **Reform der Grundsteuer - Diskussion über die Grundsteuer C**

Angesichts der aktuellen Diskussion über die Reform der Grundsteuer und hierbei insbesondere über die Einführung einer Grundsteuer C haben wir mit Erstaunen und Unverständnis zur Kenntnis genommen, dass sich die Regierungskoalition in Bayern, bestehend aus CSU und Freien Wählern, auf eine Ablehnung zur Einführung der Grundsteuer C verständigt hat.

Bereits seit vielen Jahren erheben die bayerischen Städte, Märkte und Gemeinden die Forderungen nach der Einführung der Grundsteuer C, die es ihnen ermöglichen würde, für unbebaute, aber baureife Grundstücke einen einheitlichen erhöhten Hebesatz festzulegen. In der Vergangenheit haben wiederholt darüber Gespräche mit der jeweiligen Staatsregierung stattgefunden. Besonders intensive Gespräche wurden im Vorfeld der Koalitionsverhandlungen auf Bundesebene mit der damals von der CSU getragenen Staatsregierung geführt. Dabei wurde den Städten, Märkten und Gemeinden durch die Staatsregierung die Unterstützung für die Schaffung einer entsprechenden Rechtsgrundlage zugesichert. Im Rahmen der Koalitionsverhandlungen ist es dann gelungen, nicht zuletzt auf Druck Bayerns, in den Koalitionsvertrag eine entsprechende Passage mit aufzunehmen, die zwischenzeitlich im Bundesmodell umgesetzt wurde. Auf der Basis der heute zur Verfügung stehenden Informationen müssen wir davon ausgehen, dass die Möglichkeit der Erhebung der Grundsteuer C in Kommunen in allen anderen Ländern eröffnet werden wird. Insoweit ist es völlig unverständlich, warum eine Initiative, die von den bayerischen Kommunen ausgegangen ist und vom Freistaat Bayern seinerzeit ausdrücklich gefordert wurde, von der sich im Amt befindlichen Staatsregierung nicht mehr unterstützt und mitgetragen wird. Damit

werden die bayerischen Kommunen deutschlandweit die einzigen sein, denen aufgrund der fehlenden Rechtsgrundlage die Möglichkeit zur Erhebung der Grundsteuer C nicht eröffnet wird.

Uns ist bewusst, dass nicht alle 2.056 bayerischen Gemeinden von einer solchen Möglichkeit Gebrauch würden. Es besteht jedoch in vielen Gemeinden die Notwendigkeit, zukunftsfähige und nachhaltige Konzepte zu entwickeln. So können zum Beispiel als städtebauliche Gründe für eine erhöhte Grundsteuer unter anderem die Deckung eines erhöhten Bedarfs an Wohn- und Arbeitsstätten, die Nachverdichtung bestehender Siedlungsstrukturen, die Schaffung von Gemeinbedarfs- oder Folgeeinrichtungen wie auch die Stärkung der Innenentwicklung in Betracht kommen. Voraussetzung für eine Stärkung der Kommunen bei ihren planungsrechtlichen Aufgaben ist zwar auch eine Weiterentwicklung der baurechtlichen Vorschriften, die jedoch nur auf Bundesebene erfolgen kann und von der derzeit nicht absehbar ist, ob und wann sie umgesetzt wird. Somit kommt der Einführung Grundsteuer C als weiteres wichtiges Element innerhalb der Gesamtstrategie zur Innenentwicklung eine entscheidende Bedeutung zu. Die Einführung der Grundsteuer C wäre ein deutliches Signal und ein wichtiger Baustein eines Maßnahmenkatalogs, das Bauspekulation verhindern und eine gemeinnützige Schließung von Baulücken vorantreiben soll.

Ein erhöhter Hebesatz auf Baulücken würde einen spürbaren Anreiz dafür schaffen, ein bislang unbebautes Grundstück einer Bebauung zuzuführen. In vielen Regionen Bayerns lassen Grundstückseigentümer, auch zum Teil in Erwartung steigender Grundstückspreise, ihre Grundstücke bewusst brachliegen. Einem solchem Vorgehen könnte durch die Grundsteuer C aus unserer Sicht wirksam entgegengewirkt werden.

Die Grundsteuer C ist zudem keine zusätzliche Steuer. Sie basiert auf dem jeweiligen Grundsteuergesetz und ist somit nur eine andere Variante der Grundsteuer. Sie stellt damit weder im verfassungsrechtlichen noch im steuerrechtlichen Sinn eine neue Steuer dar. Sie eröffnet den Kommunen lediglich einen zusätzlichen Spielraum für die Anwendung des gemeindlichen Hebesatzrechts.

Der von den Freien Wählern vorgetragene Behauptung, die Steuer hätte keine Lenkungswirkung, da der Hebesatz gar nicht so weit erhöht werden könnte, um etwaige Grundstücksspekulanten zu beeindrucken, widersprechen wir deutlich. Zutreffend ist zwar, dass bei der Entscheidung über den Hebesatz auch die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung zu berücksichtigen ist und Hebesätze nicht beliebig festgesetzt werden dürfen. So darf eine Steuer keine erdrosselnde Wirkung haben. Wir zweifeln jedoch nicht daran, dass in den Fällen, in denen die Grundsteuer C angewandt wird, die kommunalen Selbstverwaltungsgremien auch angemessene verfassungskonforme Hebesätze festsetzen werden.

Wir sind uns auch bewusst, dass die Grundsteuer C bei ihrer erstmaligen Anwendung nicht bereits ihre „volle Wirkung“ entfalten wird. Wenn die Grundsteuer C aber über einen gewissen Zeitraum konsequent erhoben wird, werden entsprechende deutliche Effekte auf die Verfügbarkeit von Grundstücken nicht ausbleiben. Es wird im Übrigen nicht selten Fälle geben, in denen allein die Möglichkeit bzw. die Ankündigung, eine erhöhte Grundsteuer zu erheben, bereits Wirkung zeigen werden.

Es geht auch nicht darum, 100 Prozent der bebaubaren aber unbebauten Grundstücke in kürzester Zeit einer Bebauung zuzuführen, sondern einen Prozess in Gang zu setzen, der es ermöglicht, Außenentwicklung von Gemeinden zu reduzieren und den Grundsätzen einer nachhaltigen innerörtlichen Entwicklung Rechnung zu tragen. Diese Ziele haben sich sowohl die Freien Wähler als auch die CSU auf die Fahne geschrieben. Wer diese Ziele ernst nimmt, muss auch die Rechtsgrundlage für die Einführung einer Grundsteuer C schaffen!

Der Hinweis, dass ein Versuch Anfang der 60er Jahre mit der sogenannten Baulandsteuer gescheitert ist, lässt außer Betracht, dass sich seitdem die Rahmenbedingungen grundlegend verändert haben. Nach unserem Verständnis ist die Zielrichtung der Grundsteuer C auch nicht eins zu eins mit der Intention der damaligen Baulandsteuer vergleichbar. Wir sind stattdessen der Meinung, dass eine verfassungsgemäß erhobene Grundsteuer C einen wichtigen Beitrag zur Zukunftsfähigkeit der Gemeinden leisten wird.

Für uns in keiner Weise nachvollziehbar ist die von den Freien Wählern vorgetragene Argumentation, dass die Gemeinden aus reinem Profitstreben die Grundsteuer C einführen würden und deshalb Bürger, Landwirte, Gewerbetreibende und Freiberufler als Grundstückseigentümer vor den Gemeinden geschützt werden müssen. Dass eine solche Behauptung von einer Partei erhoben wird, die Gemeinden als ihr Fundament und ihren großen Rückhalt bezeichnet, ist für uns nicht nachvollziehbar. Damit wird eine Grundeinstellung dokumentiert, die den Kommunen einen verantwortungsvollen Umgang mit einem solchen Instrument nicht zutraut und stattdessen gegenüber den politischen Verantwortlichen ein durch nichts gerechtfertigtes Misstrauen zum Ausdruck bringt. Wir brauchen kein Misstrauen, sondern Vertrauen in die kommunale Selbstverwaltung, in die Regelungskompetenz und den Sachverstand der von kommunalen Mandatsträgern getragenen Räte, mit dem Ziel, vor Ort die für die Aufgabenerfüllung und Zukunftsfähigkeit notwendigen Entscheidungen im Einklang mit der Rechtsordnung zu treffen.

Das Thema betrifft im Übrigen alle Gemeinden. Es hat nicht nur für die Ballungsräume und deren Einzugsbereiche Bedeutung, sondern es wird von den Kommunen in Bayern, unabhängig von ihrer Größenordnung der regionalen Verteilung oder der politischen Zusammensetzung der kommunalen Mandatsträger landauf landab diskutiert und als unverzichtbar bewertet.

**Fazit:** Die Grundsteuer C ist für die Gemeinden unverzichtbar. Die Grundsteuer C leistet einen wichtigen Beitrag, um einen verantwortungsvollen und nachhaltigen Umgang mit Fläche sicherzustellen. Den bayerischen Gemeinden diese Möglichkeit als den einzigen Kommunen in Deutschland nicht zu öffnen, ist nicht nachvollziehbar und nicht zu verantworten. Wir fordern deshalb, dass sich die Freien Wähler und die gesamte Bayerische Staatsregierung nicht nur zu einem zukunftsweisenden Weg bei der Reform der Grundsteuer bekennen, sondern den bayerischen Kommunen bei der Bewältigung ihrer Aufgaben beistehen und die für sie notwendigen Instrumente zur Verfügung stellen. Darüber hinaus müssen auf Bundesebene auch die Forderungen zur Fortentwicklung der baurechtlichen Instrumentarien unterstützt werden.

## **Die Reform der Grundsteuer – der bayerische Weg**

### **I. Ausgangssituation**

Die Grundsteuer wird als Realsteuer erhoben. Sie hat den Charakter einer Substanzsteuer auf landwirtschaftliche, gewerbliche und zum Wohnen genutzte Grundstücke. Die Grundsteuer fließt mit einem Volumen von rund 15 Milliarden Euro (Anteil Bayern rund 1,8 Milliarden Euro) den Städten, Märkten und Gemeinden zu.

In den alten Bundesländern und damit auch in Bayern wurden die Einheitswerte zum Stichtag 01.01.1964 in der sogenannten Hauptfeststellung festgestellt. In den neuen Ländern geht die Hauptfeststellung sogar auf das Jahr 1935 zurück. Die damals getroffene Regelung wurde zum 1. Januar 1970 wirksam. Bereits zu diesem Zeitpunkt sollte die nächste Hauptfeststellung wieder durchgeführt werden, die aber der Bundesgesetzgeber ausgesetzt hat. Er traf stattdessen die Regelung, dass die Hauptfeststellung der Einheitswerte des Grundbesitzes durch besonderes Gesetz bestimmt wird. Der Bund hat jedoch eine solche gesetzliche Regelung nie in Angriff genommen. Dies bedeutet, dass anders als im Grundsteuergesetz ursprünglich vorgesehen, ein Hauptfeststellungszeitraum nicht sechs Jahre beträgt, sondern inzwischen stolze 56 Jahre aufweist.

Bereits 1995 hat das Bundesverfassungsgericht die Bewertung des Grundbesitzes im Zusammenhang mit der Erbschaft- und Vermögensteuer auf der Grundlage der Einheitswerte von 1964 für verfassungswidrig erklärt. Die Vermögensteuer wird seit 1997 nicht mehr erhoben. Für die Erbschafts- und Grunderwerbsteuer wurden vom Bund neue Bewertungsregeln eingeführt. Dies bedeutet, dass seit 1996 die geltenden Einheitswerte nur noch für die Grundsteuer Bedeutung hatten. Seit 1995 und damit seit mehr als 25 Jahren hat eine intensive Diskussion über die Neuregelung der Grundsteuer stattgefunden. Allerdings mit dem Ergebnis, dass man sich trotz unterschiedlicher Ansätze zwischen Bund und Ländern nie auf eine konkrete Reform verständigen konnte. Der letzte Ansatz über eine Bundesratsinitiative im Herbst 2016, die einen langjährigen intensiven Diskussionsprozess zum Abschluss brachte, fiel mit Ende der 18. Legislaturperiode des Bundestags der Diskontinuität zum Opfer. Nachdem zwischenzeitlich zwei Verfassungsbeschwerden und drei Vorlagen des Bundesfinanzhofs am Bundesverfassungsgericht anhängig waren, kam die Politik überein, die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts abzuwarten. Mit Urteil vom 10. April 2018 hat das Bundesverfassungsgericht die bisher geltenden Regelungen zur Ermittlung der Einheitswerte im Rahmen der Grundsteuer als mit dem Gleichheitssatz des

Art. 3 Abs. 1 des Grundgesetzes als unvereinbar und zumindest seit dem 1. Januar 2002 als verfassungswidrig erklärt.

In seiner Entscheidung hat das Gericht festgelegt, dass dem Gesetzgeber eine Frist für eine gesetzliche Neuregelung bis zum 31. Dezember 2019 gesetzt wird. In diesem Fall darf die Grundsteuer auf der Grundlage der bisherigen Regelungen übergangsweise bis längstens zum 31. Dezember 2024 unverändert weiter erhoben werden. Die getroffene Neuregelung muss in diesem Fall ab dem 1. Januar 2025 vollzogen werden.

Nach intensiver Diskussion zwischen Bund und Ländern haben sich die Regierungsfractionen im Deutschen Bundestag auf das von Bundesfinanzminister Scholz vorgeschlagene Grundsteuermodell verständigt. Eine Einigung konnte aber nur deshalb erreicht werden, weil insbesondere auf Betreiben der Bayerischen Staatsregierung, unterstützt durch die CDU/CSU-Fraktion im Bundestag, eine sogenannte Länderöffnungsklausel ins Grundgesetz aufgenommen wurde mit dem Ziel, dass die Länder ganz oder teilweise vom Grundsteuerreformgesetz des Bundes abweichen können und selbst die Entscheidungskompetenz darüber behalten, wie sie die Grundsteuer gestalten wollen.

Erlassen wurde:

- Das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 15. November 2019 (Bundesgesetzblatt I S. 1546; einschl. der Länderöffnungsklausel),
- das Grundsteuerreformgesetz vom 26. November 2019 (Bundesgesetzblatt I S. 1794 ff.; regelt das Bundesmodell) und
- das Gesetz vom 30. November 2019 (Bundesgesetzblatt I S. 1875; Einführung der Grundsteuer C für unbebaute aber baureife Grundstücke des Grundvermögens).

Damit ist es gelungen, die Grundsteuer verfassungsrechtlich abzusichern. Zum anderen aber auch zu gewährleisten, dass die Grundsteuer über den 1. Januar 2020 hinaus auf der Basis der bisherigen Regelungen erhoben werden kann. Die jeweiligen Neuregelungen werden dann ab dem 1. Januar 2025 zur Anwendung kommen.

Wichtiger Erfolg für den Freistaat Bayern war die Aufnahme der Länderöffnungsklausel ins Grundgesetz. Bayern hat von Anfang an klargemacht, dass es von dieser Länderöffnungsklausel Gebrauch machen und einen anderen Ansatz bei der Gestaltung der Grundsteuer wählen wird. Während das Bundesmodell bei der Grundsteuer A ein typisiertes Ertragswertverfahren vorsieht, wird für die Grundsteuer B im Regelfall ein an typisierten

Mieten anknüpfendes Ertragswertverfahren zugrunde gelegt. In Einzelfällen kommt auch Sachwertverfahren zur Anwendung.

Die überwiegende Anzahl der Länder werden das Bundesmodell, gegebenenfalls mit geringfügigen Abweichungen, umsetzen. Baden-Württemberg hat sich für eine modifizierte Bodenwertsteuer entschieden. Bayern setzt auf ein Flächenmodell auf Basis eines Äquivalenzprinzips.

Bereits im September 2019 hat ein erstes Gespräch der Präsidenten und Vorsitzenden der Kommunalen Spitzenverbände in Bayern mit dem Finanz- und Wirtschaftsminister Albert Füracker, dem Innenminister Joachim Herrmann und dem Wirtschaftsminister und stellvertretenden Ministerpräsidenten Hubert Aiwanger stattgefunden. Dabei wurden die grundsätzlichen Positionen ausgetauscht. Der Entwurf des Bayerischen Grundsteuergesetzes wurde dem Bayerischen Gemeindetag Anfang Dezember 2020 im Rahmen des vorgeschriebenen Beteiligungsverfahrens zugeleitet.

## **II. Position des Bayerischen Gemeindetags**

Der Bayerische Gemeindetag hat sich von Anfang an, sowohl auf Bundes- wie auf Landesebene, intensiv in die Diskussion über die Zukunft der Grundsteuer eingebracht. Wichtig war dabei, dass die Grundsteuer als unverzichtbare Einnahmequelle der Gemeinden über den 1. Januar 2020 hinaus auf einer verfassungskonformen Basis dauerhaft erhoben werden kann. Die bayerischen Kommunen können auf Einnahmen mit einem Volumen von mehr 1,8 Milliarden Euro nicht verzichten. Gefordert wurde zudem, dass das verfassungsrechtlich garantierte Hebesatzrecht der Kommunen nicht angetastet bzw. keinen Beschränkungen unterworfen wird. Die Systemfrage hat der Bayerische Gemeindetag jedoch bewusst offengelassen. Stattdessen wurde gefordert, dass eine transparente, einfach zu vollziehende Regelung geschaffen wird, die auch vom Steuerzahler nachvollzogen werden kann. Wichtig war dem Bayerischen Gemeindetag auch, dass das bisher bewährte Verfahren in der Zusammenarbeit von staatlicher Finanzverwaltung und kommunaler Steuerverwaltung weiter fortgeführt wird.

Der Bayerische Gemeindetag hat zu Beginn klargestellt, dass die von der Politik geforderte Aufkommensneutralität bedeutet, dass die Kommunen die bisher erhobene Grundsteuer von rund 1,8 Milliarden Euro in Bayern ungeschmälert auch in Zukunft erheben können müssen. Daneben wurde darauf hingewiesen, dass die Kommunen von sich aus den Reformprozess nicht dazu nutzen werden, Steuererhöhungen zu generieren. Gleichwohl wurde aber festgestellt, dass Städte, Märkte und Gemeinden aufgrund der jeweils vorherrschenden aktuellen Finanzsituation, wie z. B. im Rahmen der Bewältigung der Corona-Pandemie, oder

aber, weil ihnen Einnahmemöglichkeiten, wie die Straßenausbaubeiträge, genommen wurden, die im Rahmen des Finanzausgleichs gewährten Straßenausbaupauschalen aber nur einen Bruchteil der Aufwendungen abdecken, gezwungen sein können, aufgrund ihrer individuellen Situation die Hebesätze erhöhen zu müssen. Ziel der Kommunen ist ein solches Vorgehen nicht. Es kann sich aber als Folgewirkung ergeben. Zudem haben wir bereits in einer sehr frühen Phase deutlich gemacht, dass Aufkommensneutralität für den einzelnen Steuerpflichtigen nicht bedeutet, dass er die gleiche Grundsteuer zu erbringen hat wie in der Vergangenheit. Es wird für einzelne Steuerzahler zu Erhöhungen, für andere zu Ermäßigungen kommen. Diese Effekte sind unabhängig vom jeweils gewählten System, sondern sind zwingende Folge der Umsetzung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.

### III. Entwurf des Bayerischen Grundsteuergesetzes

#### 1. Allgemeines

Während ursprünglich noch daran gedacht war, ein komplett eigenständiges Recht einschließlich aller Verfahrensregelungen zu erlassen, fällt der nun vorgelegte Entwurf deutlich schlanker aus. Es werden zwar abweichende Regelungen, vor allem im Bereich der Grundsteuer B, getroffen, in den wesentlichen Verfahrensfragen, aber auch bei einzelnen materiellen Voraussetzungen, insbesondere im Zusammenhang mit den Regelungen des Bewertungsgesetzes, wird auf Vorschriften des Bundes Bezug genommen.

Im Bereich der **Grundsteuer A** wird vom allen aus steuer- und sozialversicherungsrechtlichen Gesichtspunkten, die mit der Sonderstellung der Land- und Forstwirtschaft in Zusammenhang stehen, der Systemansatz des Bundes weitest gehend umgesetzt. Hier nimmt das Bayerische Grundsteuergesetz nur geringe Modifikationen vor, so z.B. die Definition des Begriffs der Hofstelle. Neu ist jedoch, dass die im Zusammenhang mit der land- und forstwirtschaftlichen Nutzung stehenden Wohnhäuser nicht mehr von der Grundsteuer A erfasst werden, sondern in den Geltungsbereich der Grundsteuer B fallen.

Bei der **Grundsteuer B** wird vom Bundesrecht grundlegend abgewichen. Prägendes Element des bayerischen Ansatzes ist der Äquivalenzgedanke. Maßstab für die Steuerlastverteilung sind die physikalischen Flächengrößen. Sie sind nur im geringen Maße streitanfällig und können transparent und mit einem vertretbaren Verwaltungsaufwand nachvollziehbar ermittelt und überprüft werden. Der bayerische Ansatz hält nach Einschätzung des Finanzministeriums einer verfassungsrechtlichen Überprüfung stand. Die Grundsteuer dient der Finanzierung des allgemeinen kommunalen Finanzbedarfs. Sie ist

dem Wesen nach eine Objektsteuer, die ohne Berücksichtigung der persönlichen Verhältnisse und der subjektiven Leistungsfähigkeit des Steuerschuldners an den Grundbesitz anknüpft. Im Sinne des Äquivalenzprinzips bietet sich die Fläche als Anknüpfungspunkt und Maßstab der Lastenverteilung innerhalb der Gemeinde an, da die einzelnen Grundeigentümer in der Regel umso mehr Aufwand für bestimmte lokale öffentliche Leistungen seiner Gemeinde zuordenbar ist, je mehr Fläche das zu versteuernde Grundstück aufweist.

Zwar werden bestimmte, dem jeweiligen Begünstigten direkt und individuell zuordenbare Leistungen der Gemeinde, zum Teil durch das Recht der Kommunalabgaben (Gebühren und Beiträge) abgegolten. Letztlich kommen aber alle Verbesserungen der kommunalen Infrastruktur allen Grundstücken zu Gute. Da für die Gesamtheit aller in der Kommune erbrachten Leistungen im Regelfall Gebühren und Beiträge nicht bzw. nicht kostendeckend erhoben werden können, stellt die Grundsteuer B eine gruppenäquivalente Finanzierungsquelle hierfür dar. Der gewählte Ansatz Flächen von Grund und Boden sowie Gebäuden heranzuziehen, eignet sich als zulässiger, realitätsgerechter und folgerichtiger Verteilungsmaßstab für die von der örtlichen Kommune erbrachten sonstigen öffentlichen Leistungen auch unter Berücksichtigung der Intensität der jeweiligen Nutzung der kommunalen Infrastruktur.

Auch wenn der bayerische Ansatz nicht nur vom Freistaat Bayern, sondern auch von namhaften Verfassungsrechtlern, als verfassungskonform angesehen wird, muss davon ausgegangen werden, dass über kurz oder lang jeder gewählte Weg verfassungsrechtlich überprüft werden wird. Erst nach Abschluss eines verfassungsgerichtlichen Verfahrens wird letztendlich feststehen, ob die bayerische Regelung auf Dauer Bestand haben wird. Festzustellen ist jedoch, dass es namhafte Vertreter aus Forschung und Lehre gibt, die entweder das bayerische Modell, das Bundesmodell aber auch andere Reformansätze als verfassungsrechtlich bedenklich einstufen. Das heißt, bei jedem gewählten Reformansatz wird letzte Sicherheit erst nach einer verfassungsgerichtlichen Überprüfung bestehen.

## 2. Zeitlicher Ablauf und geplantes Verfahren

Möglicher zeitlicher Ablauf

2021	Gesetzgebungsverfahren Bayern
01.01.2022	Hauptfeststellungszeitpunkt Aufforderung zur Abgabe einer „Steuererklärung“ (Allgemeinverfügung durch das Bayerische Landesamt für Steuern)

	Frist noch offen; elektronisches Verfahren - ELSTER-Online-Portal -, aber schriftliche Erklärungen möglich)
2022/2023	Überprüfung, Bearbeitung der „Steuererklärungen“
spätestens 1. Quartal 2024	Feststellung Grundsteuerausgangsbeträge (Bescheid) Erlass der Grundsteuermessbescheide
ab 2. Quartal 2024	Festsetzung der gemeindlichen Hebesätze
3. /4. Quartal 2024	Erlass der Grundsteuerbescheide
ab 01.01.2025	Bayerisches Grundsteuergesetz in Kraft

Das Gesetzgebungsverfahren soll im Laufe des Jahres 2021 abgeschlossen werden. Zum Stichtag 1. Januar 2022 wird dann eine Hauptfeststellung (soweit wie möglich auf elektronischem Weg) durchgeführt werden. Hierzu ist beabsichtigt im Rahmen des ELSTER-Online-Verfahrens/Portals zu einer elektronischen Steuererklärung zu kommen. Anträge in Schriftform werden aber daneben verfahrenstechnisch in gleicher Weise akzeptiert. Bis Ende des Jahres 2023 sollte dann die Bearbeitung durch die staatliche Finanzverwaltung abgeschlossen sein und die Gemeinden vollständig die Grundsteuermessbescheide erhalten haben. Damit bleibt ausreichend Zeit im Jahr 2024 die gemeindlichen Hebesätze neu festzusetzen und den Erlass der Grundsteuerbescheide abzuwickeln. Ab dem 1. Januar 2025 wird dann die Grundsteuer auf der Basis des Bayerischen Grundsteuergesetzes erhoben.

#### Verfahren

Es handelt sich um ein dreistufiges Verwaltungsverfahren. Während die Stufen eins und zwei von der staatlichen Finanzverwaltung (Festsetzung Grundsteuerausgangsbeträge, Erlass Grundsteuermessbescheide) geführt werden, erlässt die Kommune im Rahmen der Stufe drei den Grundsteuerbescheid. Voraussetzung ist die Durchführung der Hauptfeststellung zum Stichtag 1. Januar 2022. Dem Vernehmen nach werden die technischen Voraussetzungen in der ersten Jahreshälfte 2022 vorliegen. Dazu werden Anfang des Jahres 2022 durch eine Allgemeinverfügung des Landesamts für Steuern die Steuerpflichtigen aufgefordert, die entsprechend notwendige Steuererklärung (im Regelfall im elektronischen Verfahren) abzugeben. In der Stufe eins des Verfahrens wird dann von der staatlichen Finanzverwaltung der Grundsteuerausgangsbetrag in einem Grundlagenbescheid festgesetzt. Dabei werden die Flächen von Grund und Boden, Wohnflächen und Nutzflächen

erhoben und überprüft. Auf die dann festgestellten Flächen werden die Äquivalenzzahlen angewendet. Am Ende steht der Grundsteuerausgangsbescheid (der auch verfahrenstechnisch mit dem Grundsteuermessbescheid verbunden werden kann). In der Stufe zwei des Verfahrens wird der Grundsteuermessbescheid erstellt. Dabei wird auf den festgestellten Grundsteuerausgangsbetrag die Grundsteuermesszahl angewandt und die dabei vom Gesetzgeber vorgesehenen bzw. beantragten Ermäßigungen berücksichtigt. Der Grundsteuermessbescheid wird den Gemeinden auf elektronischem Weg zur Verfügung gestellt. In Stufe drei wenden die Kommunen den Hebesatz auf den Grundsteuermessbetrag an und setzen damit die Grundsteuer fest. Verfahrenstechnisch wird das Verfahren durch Erlass des Grundsteuerbescheids abgeschlossen.

### 3. Grundsteuer A

Unter der Grundsteuer A wird die Grundsteuer für das land- und forstwirtschaftliche Vermögen verstanden. Die Bewertung des land- und forstwirtschaftlichen Vermögens erfolgt über ein typisiertes Ertragswertverfahren. Dabei wird den üblichen land- und forstwirtschaftlichen Nutzungsarten (landwirtschaftliche, forstwirtschaftliche, weinbauliche oder gärtnerische Nutzung) verschiedene, gesetzlich festgelegte Beträge je Flächeneinheit zugeordnet. Diese Beträge spiegeln für die jeweilige Nutzungsart den durchschnittlichen Ertrag je Flächeneinheit wieder. Multipliziert mit der jeweils individuell vorhandenen Nutzfläche errechnet sich hieraus der Reinertrag der jeweiligen land- oder forstwirtschaftlichen Nutzung. Im Anschluss daran wird die Summe aller auf diese Weise ermittelten Reinerträge mit einem Faktor kapitalisiert. Hieraus ergibt sich dann der Grundsteuerwert des jeweiligen land- und forstwirtschaftlichen Betriebs, der dann mit der Steuermesszahl multipliziert wird und so den Grundsteuermessbetrag ergibt. Hierauf wendet die Gemeinde ihren Hebesatz an.

Zu beachten ist, dass Wohn- oder gewerblichem Zweck dienende Gebäude land- und forstwirtschaftlicher Betriebe in Zukunft über die Grundsteuer B veranlagt werden

Besonderheit bei der Grundsteuer A ist auch, dass neben der Hauptfeststellung zum 1. Januar 2022 alle sieben Jahre neue Hauptfeststellungen durchzuführen sind. Dies ist der Bundesregelung geschuldet und erhöht den Vollzugaufwand spürbar.

### 4. Berechnung der Grundsteuer B

---

Für die Berechnung des Grundsteuerausgangsbetrags wird der Äquivalenzbetrag für Grund und Boden (Multiplikation der Fläche des Grund und Bodens mit der Äquivalenzzahl 0,04 Euro) und die etwaigen Äquivalenzbeträge für Wohn- und Nutzfläche der Gebäude (Fläche x Äquivalenzzahl 0,50 Euro) addiert.

Die maßgeblichen Flächen ergeben sich aus Art. 2 Bayerisches Grundsteuergesetz. Wohnflächen (hierzu zählt auch ein häusliches Arbeitszimmer) berechnen sich im Regelfall nach der Wohnflächenverordnung des Bundes vom 25. November 2003 (Bundesgesetzblatt I, S. 2346).

Werden Flächen nicht im Rahmen Wohnnutzung verwendet, ist die Nutzfläche des Gebäudes maßgeblich. Als Nutzfläche im Sinne dieser Vorschrift gilt insbesondere die Gebäudenutzfläche nach DIN 277. Als geeignete Methode im Sinne des Art. 2 Abs. 1 Satz 4 gilt die Vermessung der Räumlichkeiten und eine daraus abgeleitete Berechnung der Flächengröße. In Fällen, in denen dieses Vorgehen mit einem unverhältnismäßigen Aufwand verbunden ist, kann hilfsweise eine ausschließlich mathematische Berechnung herangezogen werden. So könnte, wenn beispielsweise die Kubikmeter für den umbauten Raum eines Gebäudes bekannt sind, eine Umrechnung auf Flächen erfolgen. Sonderfälle im Zusammenhang mit der Wohnnutzung sind Garagen, die, wenn sie in einen räumlichen Zusammenhang stehen, nicht berücksichtigt werden. Gleiches gilt für Nebengebäude, die eine untergeordnete Bedeutung haben (Schuppen, Gartenhäuschen). Von einer untergeordneten Bedeutung ist auszugehen, wenn die Gesamtfläche weniger als 23 qm beträgt. Geregelt wird auch, wann ein unbebautes Grundstück vorliegt. Dies ist der Fall, wenn alle darauf errichteten Gebäude eine Gebäudefläche von weniger als 23 qm aufweisen.

Die Äquivalenzzahlen nach Art. 3 Bayerisches Grundsteuergesetz betragen grundsätzlich bei Gebäudeflächen 0,50 Euro je Quadratmeter, bei Grund und Boden 0,04 Euro je Quadratmeter. Es gibt jedoch notwendige Anpassungsregelungen für Fälle, in denen das Verhältnis von Bebauung zu Grund- und Bodenfläche außer Verhältnis steht. Bei einer solchen Konstellation werden die Äquivalenzzahlen angepasst:

- Die Fläche des Grund und Bodens übersteigt das zehnfache der Wohnfläche, denn wird ab diesem Wert die Äquivalenzzahl für die darüber hinausgehenden Flächen nur noch zu 50 Prozent angesetzt. Voraussetzung hierfür ist jedoch, dass das Gebäude mindestens zu 90 Prozent der Wohnnutzung dient.

- Ist die Fläche (Grund und Boden) zu 90 Prozent weder bebaut noch befestigt, erfolgt eine Anpassung des Äquivalenzbetrags für die 10.000 qm übersteigende Fläche nach einer im Gesetz vorgegebenen Rechenformel.

Zur Verdeutlichung soll folgendes Beispiel dienen:

#### **A) Berechnung des Grundsteuerausgangsbetrags (GrStAB)**

Grundsteuerausgangsbetrag (GrStAB) = Fläche x Äquivalenzzahl

$$\text{GrStAB} = \text{Fläche (Grund + Boden)} \times \text{Äquivalenzzahl}_{(1)} + \text{Fläche (Wohnen)} \\ \times \text{Äquivalenzzahl}_{(2)} + \text{Fläche (Nutzung)} \times \text{Äquivalenzzahl}_{(2)}$$

Bsp.: 1000 qm (Grund und Boden) 200 qm Wohnfläche 100 qm Nutzfläche

$$\text{GrStAB} = (1000 \text{ qm} \times 0,04 \text{ €}) + (200 \text{ qm} \times 0,5 \text{ €}) + (100 \text{ qm} \times 0,5 \text{ €}) \\ = \quad 40 \text{ €} \quad + \quad 100 \text{ €} \quad + \quad 50 \text{ €} \quad = 190 \text{ €}$$

Mögliche Ermäßigungen:

Bsp. Fläche (Grund u. Boden) > Zehnfache Wohnfläche (Gebäude 90% Wohnen)

3000 qm	150 qm
$1500 \text{ qm} \times 0,04 \text{ €} + 1500 \text{ qm} \times 0,02 \text{ €} = 90 \text{ €}$ statt 120 €	

Fläche (Grund u. Boden) zu 90% weder bebaut noch befestigt  
Anpassung Äquivalenzzahl für 10.000 qm übersteigende Fläche

#### **B) Berechnung des Grundsteuermessbetrags**

Der Grundsteuermessbetrag errechnet sich aus dem Grundsteuerausgangsbetrag, der mit der Grundsteuermesszahl multipliziert wird. Die Grundsteuermesszahl beträgt im Regelfall 100 Prozent. Neben den Äquivalenzzahlen ist auch auf Ebene der Grundsteuermesszahl eine weitere Ermäßigungsmöglichkeit vorgesehen. So wird die Grundsteuermesszahl auf Wohnflächen auf 70 Prozent Kraft Gesetzes ermäßigt. Es gibt daneben die Möglichkeit, dass die Grundsteuermesszahlen auch auf Antrag ermäßigt werden. Dies gilt in Fällen, in denen Wohnflächen in einer engen räumlichen Verbindung zu einem Betrieb der Forst- und Landwirtschaft stehen. Hier werden auf die bereits gewährte Ermäßigung weitere 25 Prozent Ermäßigung gewährt. Ein vergleichbarer Ansatz existiert für Gebäudeflächen, wenn ein Baudenkmal im Sinne des Bayerischen Denkmalschutzgesetzes vorliegt. Hier wird eine Ermäßigung um 25 Prozent auf die Äquivalenzbeträge für Wohnnutzung oder sonstige

Gebäudenutzung gewährt. Zudem wird die Privilegierung des § 15 Abs. 2 bis 4 des Grundsteuergesetzes des Bundes für den Sozialen Wohnungsbau übernommen.

Berechnung des Grundsteuermessbetrags (GrStMB)

Grundsteuermessbetrag (GrStMB) = Grundsteuerausgangsbetrag (GrStAB)  
x Grundsteuermesszahl (GrStMZ)

GrStMB = [GrStAB (Grund + Boden) x GrStMZ] + [GrStAB (Wohnen) x GrStMZ]  
+ [GrStAB (Nutzung) x GrStMZ]

Bsp.: GrStAB (Grund und Boden) 40 €  
GrStAB (Wohnen) 100 €  
GrStAB (Nutzung) 50 €

GrStMB = (40 € x 100%) + (100 € x 70%) + (50 € x 100%)  
= 40 € + 70 € + 50 € = 160 €

Beachte weitere Ermäßigungen Grundsatz GrStMZ = 100%

Ausnahmen

Wohnflächen = 70% (Äquivalenzzahl 0,35)

Antrag  
erforderlich  
(Finanzamt)



Wohnflächen (Land-/Forstwirtschaft) - 25%  
= 52,5% (Äquivalenzzahl 0,2625)  
Gebäudeflächen Baudenkmal - 25%  
Wohnfläche = 52,5% (Äquivalenzzahl 0,2625)  
Nutzfläche = 75% (Äquivalenzzahl 0,375)

### C) Berechnung der Grundsteuer

Für die Berechnung der Grundsteuer gilt folgende Rechenformel:

Grundsteuer = Grundsteuermessbetrag x Hebesatz

Bsp. Grundsteuermessbetrag = 160 Euro, Hebesatz = 360%

Grundsteuer = 160 Euro x 360% = 576 Euro (Jahresbetrag)

#### 5. Hebesatz (Art. 5 Bayerisches Grundsteuergesetz)

Auf der Basis des Art. 106 Abs. 6 Satz 2 des Grundgesetzes steht den Kommunen das verfassungsrechtlich verankerte Recht zu, den Hebesatz für die Grundsteuer unter

Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse autonom festzulegen. Für die Festsetzung des Hebesatzes gilt grundsätzlich § 25 des Grundsteuergesetzes. Es gibt keine Begrenzungen weder nach oben noch nach unten. Es sind jedoch die verfassungsrechtlichen Grenzen, die daher rühren, dass eine Steuer keine erdrosselnde Wirkung haben darf, zu beachten. Das Gesetz geht davon aus, dass grundsätzlich ein einheitlicher Hebesatz für alle in der Gemeinde liegenden Grundstücke festgelegt wird.

Neu ist der Ansatz des Art. 5 des Bayerischen Grundsteuergesetzes, dass zum einen für Gemeinde ab einer Einwohnerzahl von 5.000 Einwohner die Option eröffnet wird, ausgehend von der örtlichen Situation, eine angemessene Anzahl von Gebieten auszuweisen, für die jeweils gesonderte Hebesätze festgesetzt werden können (**Zonierung von Hebesätzen**).

In der Begründung wird ausgeführt, dass diese Option die Planungs- und Finanzhoheit stärken soll und eine besondere Ausprägung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie darstellt. Die Zonierung ist aus den örtlichen Gegebenheiten zu entwickeln und mit Blick auf die Größe der Gemeinden nur in abgestuftem Umfang zulässig. Ihre Anzahl und räumliche Abgrenzung hat sich nicht nur an der jeweiligen Einwohnerzahl, sondern insbesondere an den lokalen Verhältnissen zu orientieren. Hebesatzgebiete können beispielsweise für Orts- und Stadteile ausgewiesen werden.

Zum anderen wird die Möglichkeit eröffnet, dass in Fällen, in denen, wie bereits dargestellt, die Grundsteuermesszahl Kraft Gesetzes bzw. auf Antrag ermäßigt wird, von der Gemeinde für diese Fallgruppen auch **reduzierte Hebesätze** auf den jeweiligen Anteil des Grundsteuermessbetrags vorgesehen werden können. Diese Möglichkeit gilt unabhängig von der Einwohnerzahl. Diese Option gilt für Baudenkmäler, Wohnflächen im Zusammenhang mit der Land- und Forstwirtschaft und für den Sozialen Wohnungsbau. Es ist auch eine Kombination aus beiden Möglichkeiten denkbar.

#### 6. Verfahrensrecht

Verfahrensrechtlich gelten grundsätzlich die bundesrechtlich getroffenen Festsetzungen zum Feststellungsverfahren. Wo jedoch aus systematischen Gründen Abweichungen zu treffen sind, werden diese im Bayerischen Recht getroffen. Im Prinzip wird, wie bereits dargestellt, die Grundsteuer in einem dreistufigen Verwaltungsverfahren abgewickelt, bei dem in den ersten beiden Stufen die staatliche Finanzverwaltung das Verfahren betreibt und in der dritten Verfahrensstufe die Kommunen die Grundsteuerbescheide erlassen. Anders als bei der Bundesregelung ist es aufgrund des Systemunterschieds nicht erforderlich alle sieben Jahre für die Grundsteuer B eine Hauptfeststellung durchzuführen. Im Gegensatz dazu die

Situation bei der Grundsteuer A. Hier ist, wie im Bundesrecht auch, alle sieben Jahre eine Hauptfeststellung zwingend durchzuführen.

#### 7. Fazit

Insgesamt ist festzustellen, dass es sich bei dem vom Freistaat Bayern gewählten Ansatz um ein nachvollziehbares transparentes Verfahren handelt, das auch aufgrund dieser Voraussetzung die Chance hat, Akzeptanz beim Steuerschuldner zu erfahren. Es begrenzt den Verwaltungsaufwand sowohl in der Einführungsphase wie auch im laufenden Verfahren. Der Aufwand stellt sich für den Staat zumindest in der Einführungsphase als höher gegenüber dem bisherigen Verfahren dar. Für die Kommunen wird er nur geringfügig höher sein, insbesondere da neue Steuerbescheide für alle Steuerschuldner erlassen werden müssen. Für die Steuerschuldner selbst ergeben sich aus dem bayerischen Ansatz Mitwirkungs-, Erklärungs- und Anzeigepflichten. Insgesamt ist jedoch festzustellen, dass der Aufwand beim bayerischen Ansatz deutlich niedriger ausfällt, als beim Bundesmodell. Für den staatlichen Bereich ist davon auszugehen, dass gerade in den ersten Jahren zusätzliche Personalkapazitäten im Bereich der Finanz- und Steuerverwaltung erforderlich werden.

Einem Teil der von den Kommunalen Spitzenverbänden erhobenen Forderungen wurde Rechnung getragen. Nicht umgesetzt wurde die Forderung nach Einführung einer Grundsteuer C, die dem Vernehmen nach allen anderen Kommunen im Bundesgebiet als Option eingeräumt wird. Aufgenommen wurde statt dessen der Ansatz der Zonierung von Hebesätzen, der von Anfang an von der kommunalen Seite abgelehnt wurde.

#### **IV. Gesichtspunkte der Stellungnahme des Bayerischen Gemeindetags zum Bayerischen Grundsteuergesetz**

Die Grundüberlegungen und die Grundstruktur, die dem Entwurf zum Bayerischen Grundsteuergesetz zugrunde liegen, werden grundsätzlich begrüßt und die wesentlichen systematischen Ansätze werden mitgetragen. Besonders hingewiesen wurde darauf, dass der Freistaat Bayern die Verantwortung für die Verfassungsmäßigkeit des gewählten Wegs trägt. Die bayerischen Kommunen sind darauf angewiesen, auch in Zukunft die Grundsteuer rechtssicher erheben zu können. Auf den Einnahmevermögen von rund 1,8 Milliarden Euro kann nicht verzichtet werden.

Die politische Grundposition, wonach die Grundsteuerreform aufkommensneutral umgesetzt werden soll, wird mitgetragen. Gleichzeitig weisen wir darauf hin, dass nicht zuletzt aufgrund der Auswirkungen der Corona-Pandemie und der hieraus sich grundlegend ändernden

finanziellen Situation der Städte, Märkte und Gemeinden in einer Vielzahl von Gemeinden sehr wohl die Notwendigkeit bestehen kann, zum Ausgleich ihrer Haushalte und zur Sicherstellung der dauerhaften wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, auch ihr bestehendes Hebesatzrecht dahingehend zu nutzen, die Einnahmesituation verbessern zu müssen, um eine Haushaltsgenehmigung erreichen zu können. Im übrigen kann auch nicht ausgeschlossen werden, dass Gemeinden nicht zuletzt aufgrund der Abschaffung der Straßenausbaubeiträgen eine Anpassung der Hebesätze der Grundsteuer ins Auge fassen müssen, um die entsprechenden Einnahmeherausfälle, die durch die staatlich gewährten Pauschalen nur teilweise kompensiert werden, ausgleichen zu können. Diese Entscheidungen sind völlig unabhängig von der anstehenden Reform der Grundsteuer. Die Kommunen werden dies in geeigneter Form und zu gegebener Zeit kommunizieren, erwarten aber auch, dass der Freistaat Bayern, dessen Entscheidungen die Ursache für mögliche Anpassungen der Hebesätze bilden, dies auch entsprechend darstellen und die Kommunen nicht an den Pranger stellen wird.

Im Zusammenhang mit dem Hauptfeststellungszeitpunkt 1. Januar 2022 und den damit im zeitlichen Zusammenhang stehenden Verfahren, mit dem die Steuerpflichtigen zur Abgabe einer Erklärung zur Feststellung der wesentlichen notwendigen Ausgangsdaten aufgefordert werden, weisen wir bereits jetzt darauf hin, dass es für die Gemeinden für eine erfolgreiche Umsetzung des neuen Grundsteuerrechts entscheidend darauf ankommt, dass ihnen die Grundsteuermessbescheide so früh wie möglich vollständig zur Verfügung stehen. Erst wenn die Grundsteuermessbescheide weitestgehend vollständig bei den Kommunen vorliegen, können sich die Gemeinden mit der Festsetzung der Hebesätze und den sich daran anschließenden Verfahren zum Erlass der Grundsteuerbescheide befassen. Wir erwarten deshalb, dass die Grundsteuermessbescheide den Kommunen flächendeckend und vollständig spätestens zum 1. Quartal 2024 zur Verfügung stehen.

Zu den Punkten im Einzelnen:

### **Forderung nach Einführung der Grundsteuer C**

Die bayerischen Städte, Märkte und Gemeinden haben bereits in einer sehr frühen Phase des Verfahrens über die Zukunft der Grundsteuer in Deutschland, die Thematik der Grundsteuer C in die Diskussion eingebracht und dabei von Anfang an die Unterstützung der jeweils amtierenden bayerischen Staatsregierung erhalten. Um so unverständlicher ist aus unserer Sicht die Entscheidung der Staatsregierung, in den Entwurf des Bayerischen Grundsteuergesetzes die Option zur Einführung einer Grundsteuer C nicht mit aufzunehmen. Für uns ist dieses Vorgehen völlig inakzeptabel. Wir halten unverändert an unserer Forderung auf Aufnahme einer Option für Kommunen zur Einführung einer Grundsteuer C

fest. Die ausführliche Begründung unserer Position kann dem Aufsatz im Heft 02/2021 Seite 49 ff. Reform der Grundsteuer – Diskussion um die Grundsteuer C entnommen werden.

Es kann nicht sein, dass die bayerischen Kommunen bundesweit aller Voraussicht nach die einzigen Kommunen sein werden, denen die Option für die Einführung einer Grundsteuer C durch den Gesetzgeber verweigert wird und dies von einer Staatsregierung, die sich u.a. dem Flächensparen sowie den Grundsätzen der Innen- vor Außenentwicklung verschrieben und diese in anderen Politikfeldern ins Zentrum ihres politischen Handelns gestellt hat. Wer sich zu diesen Grundsätzen bekennt, muss auch den Kommunen die Option für die Einführung der Grundsteuer C eröffnen. Wer dazu nicht bereit ist, stellt seine Glaubwürdigkeit in Frage. Wir fordern deshalb nachdrücklich die Staatsregierung und den Landtag auf, die Option für eine Grundsteuer C in den Entwurf einzuarbeiten. Dies wird für uns ein Gradmesser dafür sein, ob es sich bei dem Willen zur Unterstützung der Kommunen um reine Lippenbekenntnisse oder um den echten Willen zu Kooperation, Unterstützung und Zusammenarbeit handelt.

#### **Art. 5 Abs. 1 Bayerisches Grundsteuergesetz wird abgelehnt**

Wie bereits in einem sehr frühen Stadium der Diskussion über den bayerischen Weg im September 2019 zum Ausdruck gebracht, lehnt der Bayerische Gemeindetag die Einführung einer Zonierung von Hebesätzen, unabhängig von einer Begrenzung der Einwohnerzahl, ab. Art. 5 Abs. 1 Nr. 1 ist in seiner Ausformulierung zu unbestimmt. Für uns und unsere Mitglieder sind mögliche Ansätze für eine rechtssichere Umsetzung nicht erkennbar. Wir sehen vor allem in der Verwaltungspraxis keine tragfähigen Kriterien, die eine Abgrenzung der unterschiedlichen Zonen von Hebesätzen rechtfertigen. Die in der Begründung genannten Faktoren, wie Stadt- oder Ortsteile, sind keine tragfähigen rechtssicheren Lösungen und halten einer Überprüfung nicht stand. Zudem wird mit der Einführung einer Zonierung der Verwaltungsaufwand, der ja durch den bayerischen Ansatz gerade minimiert werden soll, erheblich erhöht und bedeutet für die Städte, Märkte und Gemeinden ein hohes prozessuales Risiko bei der Umsetzung der Grundsteuer.

Darüber hinaus sehen wir die Gefahr, dass, weil gerade klare abgrenzbare Faktoren für eine Zonierung nicht erkennbar sind, in die Diskussion „werthaltige Faktoren“ Eingang finden, wie zum Beispiel Bodenrichtwerte, Wohnqualität, Immobilienpreise ... usw.. Damit würden bei der Hebesatzzonierung plötzlich Wertansätze in die Berechnung der Grundsteuer mit einfließen, die ja gerade vom Freistaat Bayern grundsätzlich abgelehnt werden. Wir sehen

damit sogar das Risiko, dass über diesen Weg die Verfassungsmäßigkeit der bayerischen Regelung insgesamt in Frage gestellt wird.

Zudem möchten wir darauf hinweisen, dass mit der Aufnahme des Art. 5 Abs. 1 Nr. 1 auch der Weg für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide für dieses Thema eröffnet werden würde. Die Diskussion über Hebesätze ist aber eine originäre Aufgabe der Selbstverwaltungsgremien, die sich einer oftmals von Partikularinteressen geleiteten Entscheidung entzieht.

Art. 5 Abs. 1 Nr. 2 eröffnet die Möglichkeit für Fälle, bei denen nach Art. 4 Abs. 2, 3 und 5 eine ermäßigte Grundsteuermesszahl angewandt wird, zusätzlich reduzierte Hebesätze vorsehen zu können. Dies wird als nicht erforderlich erachtet und deshalb abgelehnt. Der Sondersituation von Baudenkmälern, von Wohnflächen im Zusammenhang mit Land- und Forstwirtschaft oder aber des Sozialen Wohnungsbaus wird durch die Möglichkeit des Art. 4 Abs. 2, 3 und 5 bereits ausreichend Rechnung getragen. Gründe für eine zusätzliche Privilegierung sind für uns nicht erkennbar. Zudem weisen wir darauf hin, dass Grundvoraussetzung für die Kommunen bei der Umsetzung der Grundsteuerreform ist, dass den Gemeinden mindestens Einnahmen in gleicher Höhe wie in der Vergangenheit zur Verfügung stehen. Dies bedeutet, dass über die bereits im Gesetz angelegten Privilegierungen hinaus jede weitere Ermäßigung dazu führt, dass andere Grundsteuerzahler höher belastet werden müssen. Dies wird von uns abgelehnt.

Zudem sehen wir gerade bei dieser Option die Gefahr, dass nicht endend wollende kommunalpolitische Diskussionen zu führen sind, die von einem individuellen Sonderinteresse geprägt werden, ohne zu einer von allen akzeptierten, dem Gemeinwohl dienenden Lösung zu kommen.

Zusammenfassend fordern wir deshalb, dass Art. 5 Abs. 1 im vorliegenden Entwurf zum Bayerischen Grundsteuergesetz gestrichen wird.

### **Äquivalenzzahlen des Art. 3 Bayerisches Grundsteuergesetz**

Bereits bei den ersten Gesprächen über die künftige Struktur des Bayerischen Grundsteuergesetzes waren die Äquivalenzzahlen Gegenstand der Diskussion. Der Bayerische Gemeindetag hat damals bereits formuliert, dass die Äquivalenzzahlen so bemessen sein sollen, dass möglichst im Jahr 2024 flächendeckende Hebesatzerhöhungen vermieden werden können. Nach unserer damaligen Einschätzung waren die ursprünglich angedachten Äquivalenzzahlen zu niedrig. Im Zuge der Erarbeitung des nun vorliegenden Entwurfs sollen dem Vernehmen nach Probeberechnungen durchgeführt worden sein mit dem Ziel, die Äquivalenzzahlen so festzulegen, dass den Forderungen des Bayerischen Gemeindetags

Rechnung getragen wird. In Folge dessen wurden höhere Äquivalenzzahlen festgelegt. Eine stichprobenartige Überprüfung hat jedoch ergeben, dass auch die nun festgesetzten Äquivalenzzahlen in der Tendenz immer noch zu niedrig sind.

Es steht nach wie vor zu befürchten, dass viele Gemeinden im Jahr 2024 ihre Hebesätze anheben müssen, um die gleichen Einnahmen generieren zu können. Dies wird im Ergebnis dazu führen, dass beim Steuerschuldner der Eindruck entsteht, eine Mehrbelastung resultiere allein aus der Anhebung der Hebesätze und nicht aus den systembedingten Verschiebungen, die es aufgrund der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts geben wird.

Im Übrigen zeichnet sich ab, dass es zu Verwerfungen zwischen großen und kleineren Gemeinden, zwischen ballungsraumnahen und ländlichen Regionen kommen wird. Insoweit halten wir es für zweckmäßig, wenn die vom Finanzministerium durchgeführten Berechnungen den Kommunalen Spitzenverbänden zur Verfügung gestellt werden und eine Überprüfung der Äquivalenzzahlen mit dem Ziel erfolgt, in Abstimmung mit den Kommunalen Spitzenverbänden zu einer gerechteren Festsetzung zu kommen.

#### **V. Fazit**

Der Entwurf des Bayerischen Grundsteuergesetzes trägt in vielen Punkten den Belangen und den Anforderungen der bayerischen Städte, Märkte und Gemeinden Rechnung. Er leistet seinen Beitrag zur Vereinfachung des Verfahrens und stellt eine transparente und nachvollziehbare Regelung der Grundsteuer dar. Eine Reihe von Punkten, die für die Gemeinden grundlegende Bedeutung haben, wurden aufgegriffen. Wir hoffen, dass im Laufe des anstehenden Gesetzgebungsverfahrens den Forderungen des Bayerischen Gemeindetags Rechnung getragen wird und zum einen die Option für die Grundsteuer C in das Gesetz mit aufgenommen und Art. 5 Abs. 1 des Bayerischen Grundsteuergesetzes im Hinblick auf Zonierung und zusätzliche Ermäßigung von Hebesätzen gestrichen wird. Die Umsetzung des Bayerischen Grundsteuergesetzes wird Staat und Kommunen vor Herausforderungen stellen. Derzeit ist jedoch davon auszugehen, wenn die Fristen alle eingehalten werden können, dass einem termingerechten reibungslosen Vollzug der Grundsteuer zum 1. Januar 2025 nichts im Wege stehen wird.



Stadt Nürnberg · Theresienstraße 7 · 90403 Nürnberg  
020

per mail an:

Herrn  
Josef Zellmeier  
Büro Haushaltsausschuss (Bay. Landtag)

[buero-haushaltsausschuss@bayern.landtag.de](mailto:buero-haushaltsausschuss@bayern.landtag.de)

27.09.2021

**Stellungnahme zur Experten-Anhörung des Haushaltsausschusses zum BayGrStG am 1.10.21 auf Einladung der SPD-Landtagsfraktion**

Sehr geehrte Damen und Herren,

zunächst herzlichen Dank für die Einladung und die Möglichkeit, im Rahmen der Expertenanhörung des Ausschusses für Staatshaushalt und Finanzfragen zum Entwurf des BayGrStG Stellung zu nehmen.

Vorneweg darf ich betonen, dass ich als Mitglied des Finanzausschusses des Bayerischen Städtetags die Positionen des Bayerischen Städtetags aus der Stellungnahme vom 14.9.21, die dem Ausschuss vorliegt, vollinhaltlich teile.

Im Folgenden daher ergänzend einige Aspekte zu dem vorliegenden Fragenkatalog aus Sicht der Stadt Nürnberg bzw. aus meiner Sicht als für die Administration der Grundsteuer zuständiger Fachreferent der Stadt Nürnberg und Vorsitzender des Finanzausschusses des Deutschen Städtetages.

**Allgemeines zur Grundsteuer und ihrer Reform**

**Eine mögliche Grundlage für die Erhebung einer Grundsteuer ist das Äquivalenzprinzip, also eine Art Gegenleistung für Leistungen einer Gemeinde im Zusammenhang mit der Nutzung des Grundstücks.**

Es ist grundsätzlich möglich, das Äquivalenzprinzip – so wie es der Gesetzesentwurf begründet – als Begründung für die Erhebung der Grundsteuer heranzuziehen. Diese würde dann in der potenziellen Nutzungsmöglichkeit der gemeindlichen Einrichtungen liegen und umso größer die Flächen, desto intensiver könnten die Einrichtungen von den dort Lebenden oder Arbeitenden genutzt werden (vgl. Gesetzesbegründung auch zum BayGrStG). Die Fläche ist auch beim wertorientierten Ansatz des Bundesmodells eine wesentliche Basis für die Erhebung der Grundsteuer. Ein alleiniges Heranziehen der Fläche allerdings bringt aus Sicht der die Steuer erhebenden Kommune folgende Probleme mit sich:

**Stadt Nürnberg**

**Referat für Finanzen, Personal und IT**

**Stadtkämmerer**

**Herr Harald Riedel**

Berufsmäßiger Stadtrat

Theresienstraße 7

90403 Nürnberg

Zimmer-Nr. 306

Tel.: 09 11 / 2 31-52 00

Fax: 09 11 / 2 31-52 02

[ref.i-ii@stadt.nuernberg.de](mailto:ref.i-ii@stadt.nuernberg.de)

[stadtfinanzen-verwaltung.nuernberg.de](mailto:stadtfinanzen-verwaltung.nuernberg.de)

**Sprechzeiten:**

Mo, Di, Do 8.30 - 15.30 Uhr

Mi und Fr 8.30 - 12.30 Uhr

oder nach Vereinbarung

**Öffentliche Verkehrsmittel:**

U-Bahn-Linie 1

Haltestelle Lorenzkirche

Bus-Linie 36,37,46, 47

Haltestelle Rathaus

Sparkasse Nürnberg

IBAN: DE50760501010001010941

Swift (BIC): SSKNDE77XXX





Seite 2 von 17

- Die Nichtberücksichtigung des Leistungsfähigkeitsprinzips bzw. die Argumentation, die Flächengröße repräsentiere schon ausreichend die Leistungsfähigkeit der Eigentümer führt im Gegensatz zur Berücksichtigung des Leistungsfähigkeitsprinzips anhand eines Ertrags- oder Sachwerts zu Schiefen bzw. Ungerechtigkeiten bei der Belastung der SteuerzahlerInnen. Die relative Minderbelastung der Immobilienbesitzer bzw. MieterInnen in hochwertigen Immobilien führt bei der vereinbarten Gesamtaufkommensgleichheit nach der Reform zu einer relativen Mehrbelastung derjenigen SteuerzahlerInnen, die aufgrund Flächengleichheit, relativ mehr zahlen müssen, obwohl sie in deutlich geringwertigen Immobilien leben bzw. arbeiten. Dies wiederum birgt die Gefahr einer sinkenden Akzeptanz der Steuererhebung bei einem wesentlichen Teil der Betroffenen. Dieses Problem ist mit dem im Entwurf des BayGrStG ermöglichten Zonierungsrecht in keiner Weise zu lösen, weil diese Problematik auch innerhalb eines Stadtteils in unmittelbarer Nachbarschaft auftreten kann und eine Zonierung nie so kleinteilig sein kann, dass sie hier als gerecht empfundene Lösungen bietet.
- Die Fläche allein kann auch nach dem Äquivalenzprinzip bei unbebauten Grundstücken kein Maßstab für die potentielle Nutzung von gemeindlichen Einrichtungen sein, weil ja eben niemand darauf lebt oder arbeitet. Hier ist in einem „umgekehrten“ Äquivalenzprinzip eben gerade die Nichtnutzung bzw. Nichtermöglichung einer sinnvollen Nutzung zur Wohn-, Büro- oder Gewerbebebauung zu besteuern und zwar nicht degressiv wie in dem Entwurf des BayGrStG, sondern höher, um einen finanziellen Anreiz zur Nutzung zu geben. Deshalb ist die Ablehnung der Grundsteuer C durch die Bayerische Staatsregierung an dieser Stelle nicht nachvollziehbar.

**Inwiefern trifft dies auf die Grundsteuer zu, wenn klar ist, dass ein Teil der Grundsteuereinnahmen über die Kreisumlage gar nicht der Gemeinde zugute kommt?**

Aus meiner Sicht ist unbeachtlich, ob das gesamte Grundsteueraufkommen in die eigene Infrastruktur und Leistungen fließt oder über Umlagen andere Körperschaften beteiligt werden wie etwa die Bezirke, da diese wiederum der Gemeinde Aufgaben und Lasten abnehmen.

**Inwiefern trifft dies auf ein Modell zu, dessen Grundlage die Besteuerung der Grundstücksfläche und der Wohnfläche ist, mit dem folglich unbebaute und bebaute Grundstücke unterschiedlich besteuert werden?**

Siehe oben





### Weshalb eignet sich gerade die Grundsteuer besonders gut für eine landesgesetzliche Regelung?

Seite 3 von 17

Die Grundsteuer lässt sich durch die Immobilität des Besteuerungsobjektes eindeutig lokalisieren, landesgesetzliche Regelungen sind jetzt grundgesetzlich eröffnet.

### Welche Grundsteuermodelle verfolgen der Bund und die anderen Länder?

#### Bundesmodell:

Der Grundsteuerwert **unbebauter** Grundstücke ermittelt sich aus der Grundstücksfläche und dem Bodenrichtwert. Der Grundsteuerwert für **bebaute Mietwohngrundstücke** ermittelt sich im Wege eines **Ertragswertverfahrens** auf der Basis durchschnittlicher Nettokaltmieten und unter Berücksichtigung von Bodenrichtwerten bzw. Bodenrichtwertzonen. Für **gemischt-genutzte Grundstücke** und **Geschäftsgrundstücke** kommt ein **Sachwertverfahren** zur Anwendung. Der für das bebaute Grundstück ermittelte Grundsteuerwert darf nicht geringer sein als 75 Prozent des Grundsteuerwerts, der sich für das unbebaute Grundstück ergeben würde (sogenannter **Mindestwert-Ansatz**).

Ab 2025 beträgt die **Grundsteuermesszahl** für unbebaute Grundstücke voraussichtlich 0,34 Promille und für bebaute Grundstücke voraussichtlich 0,31 Promille (geändert durch GrStRefUG); alle sieben Jahre wdk. Hauptfeststellung.

Das dreistufige Verfahren zur Ermittlung der Grundsteuer – Ermittlung des Grundsteuerwerts des Grundstücks – Anwendung der Steuermesszahl – Hebesatz der Gemeinde – bleibt erhalten.

Folgende Bundesländer werden das Bundesmodell anwenden (Stand: Juni 2021):

Berlin, Brandenburg, Bremen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz, Thüringen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen; Saarland und Sachsen (aber Abweichung bzgl. nutzungsbezogener Grundsteuermesszahlen)

Folgende Bundesländer wenden das Bundesmodell nicht an:

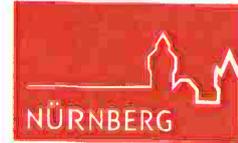
Reines Flächenmodell: Bayern

Flächen-Lage-Modelle wie Bayern, aber mit Lagefaktor aus dem individuellen Bodenrichtwert abgeleitet; keine wiederkehrenden Hauptfeststellungen: Hessen, Niedersachsen, Hamburg

Bodenwertmodell: Baden-Württemberg

Beim modifizierten Bodenwertmodell basiert die Bewertung im Wesentlichen auf zwei Kriterien: der Grundstücksfläche und dem Bodenrichtwert. Für die Berechnung werden beide Werte miteinander multipliziert. Auf die Bebauung kommt es für die Bewertung nicht an. Das Bewertungsergebnis ist der Grundsteuerwert, der den verfassungswidrigen Einheitswert künftig ersetzt. Eine Modifizierung der reinen Bodenwertsteuer erfolgt anschließend bei Anwendung der Steuermesszahl: Für überwiegend zu Wohnzwecken genutzte Grundstücke erfolgt ein Abschlag in Höhe von 30 Prozent.

Mithilfe der Grundsteuermesszahl werden die Grundsteuerwerte an die neuen Verhältnisse angepasst. Die neue Steuermesszahl liegt bei 1,3 Promille, in der Einheitsbewertung waren es bis zu 3,5 Promille. Durch das Senken der Messzahl wird bereits der größte Teil des im Vergleich zum



Seite 4 von 17

bisherigen Einheitswert gestiegenen Wertes kompensiert. So soll eine grundsätzliche Mehrbelastung durch die Reform vermieden werden. Auf Ebene der Steuermesszahl werden zudem besonders förderwürdige und förderbedürftige Zwecke unterstützt. Für überwiegend zu Wohnzwecken genutzte Grundstücke wird die Steuermesszahl um 30 Prozent reduziert, um das Grundbedürfnis "Wohnen" angemessen zu berücksichtigen. Durch die Multiplikation des Grundsteuerwertes mit der Steuermesszahl erhält man den sogenannten Grundsteuermessbetrag. Aus ihm und dem jeweiligen Hebesatz ermitteln die Gemeinden die konkrete Grundsteuer.

**Welche Vor- und Nachteile bieten dabei die Einbeziehung des Grundstücks- und Immobilienwerts in die Grundsteuer?**

Vorteile:

- Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit -> Belastungsgerechtigkeit
- Dynamisierung der Steuer bei Wertsteigerung und damit Abbildung und Gegenleistung für gemeindliche Infrastrukturvorleistungen, die sich in einer Steigerung des Immobilienwertes ausdrücken

Nachteile:

- höherer Verwaltungsaufwand für Erfassung/Bewertung/Pflege
- Gefahr der Streit anfälligkeit

**Wie schätzen Sie die Auswirkungen von steigenden Grundstücks- und Immobilienwerten auf die Grundsteuerbelastung ein?**

Grundsätzlich bei wiederkehrenden Feststellungen und einer Wertkomponente steuererhöhend, weil eben auch die gemeindlichen Vorleistungen abbildend. Mit einer Senkung des Hebesatzes kann die Kommune gegenwirken.

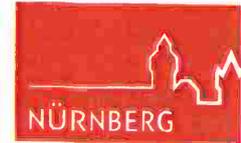
Generell gilt:

Kommunen brauchen auch in der Zukunft wachsende Steuereinnahmen, weil dies

- die Belastungen durch Kostensteigerungen der Ausgabenseite bei Personal-, Sach- und Baukosten
- die steigenden Anforderungen an Investitionen im Bereich Klimaschutz, Mobilitätswende, Digitalisierung erfordern.

**Lässt die Einbeziehung von Bodenrichtwerten unabhängig von der Bebauung ein verfassungskonformes Grundsteuermodell erwarten? Welche Bedenken bestehen gegen eine unveränderte Übernahme der Bodenrichtwerte aus den Bodenrichtwertkarten der Gutachterausschüsse? Haben Sie bei Bodenrichtwertmodellen, die eine möglichst intensiv bebaute Fläche bevorzugen, angesichts der Tatsache, dass die Kommune im Rahmen der Bauleitplanung sowohl Zuschnitt als auch Maß der Bebaubarkeit von Grundstücken einerseits wie auch**





**den Hebesatz der Grundsteuer B andererseits festlegen, verfassungsrechtliche Bedenken?**

Seite 5 von 17

Eine verfassungsrechtliche Beurteilung ist von meiner Seite nicht möglich, aber es ist davon auszugehen, dass das Bundesmodell dem Verfassungsrecht entspricht.

**Welche Auswirkungen auf die kommunale Bauleitplanung lassen Grundsteuermodelle erwarten, die intensiv bebaute Grundstücke und eine Nachverdichtung privilegieren?**

Dies lässt sich nicht pauschal, sondern letztlich nur in Abhängigkeit der wirtschaftlichen Situation einzelner Eigentümer aufzeigen:

- Grundstücke von Eigentümern mit geringen finanziellen Mitteln dürften durch die erhöhte Besteuerung schneller mobilisiert oder entwicklungswilligen Akteuren verkauft werden.
- Vermutlich „lohnt“ sich die Bevorratung eines lagegünstigen Grundstückes für jene Eigentümer weiterhin, die keinen finanziellen Handlungsdruck haben und deren Renditeerwartungen entstehende steuerlichen Mehrkosten deutlich in den Hintergrund rücken lassen (gezahlte Steuer kann im Verkaufsfall einfach auf den Kaufpreis umgelegt werden). Tendenzen zur Grundstücksbevorratung werden durch die gegenwärtige Zinspolitik ebenfalls verstärkt (Negativzinsen).
- In jedem Fall stellt sich jedoch die Frage, ob der finanzielle Druck, der sich laut Gesetzentwurf lediglich aus der Flächengröße generieren soll, effektiv auf städtebauliche Schlüsselgrundstücke auswirkt. Aus meiner Sicht ist das in diesem Kontext äußerst fraglich.
- Sollte der steuerliche Impuls – der bei einer Grundsteuer C deutlich größer wäre – wie intendiert von einem zumindest größeren Teil der Grundstückseigentümer aufgenommen werden, so ist zu erwarten, dass bestehendes Baurecht im Innenbereich etwas intensiver als ohnehin schon in der wachsenden Stadt Nürnberg wahrgenommen wird. In Folge könnte es zu einer Entlastung der Bauleitplanung durch geringere Nachfrage nach neuen, parallelen und v.a. zusätzlichen Planverfahren kommen. Vorhandene Kapazitäten könnten effizienter zurückgestellte Verfahren abarbeiten, die Generalplanung könnte den Außenbereich weniger in zukünftige Entwicklungsszenarien miteinbeziehen. Die Notwendigkeit von Nachverdichtung, Innenentwicklung sowie die Dominanz eines verdichteten Geschosswohnungsbaus aufgrund geringer Flächenverfügbarkeiten sind in allen süddeutschen Großstädten inzwischen die Regel.

**Wie schätzen Sie die Auswirkungen der verschiedenen Grundsteuermodelle auf gewerblich genutzte Grundstücke und Wohnimmobilien ein?**

Kann so generell nicht beantwortet werden. In allen Modellen findet sich eine Privilegierung von Wohnnutzung.





Seite 6 von 17

**Inwiefern lässt sich bei wertbezogenen Grundsteuermodellen die Bewertung auch für andere vermögensbezogene Steuern oder eine Vermögensteuer heranziehen?**

Bei der Feststellung der Verfassungswidrigkeit der Vermögenssteuer wegen Begünstigung von Immobilien (Einheitswert) gegenüber Geld- und sonstigen Vermögen war Kritikpunkt die große Diskrepanz der Immobilienbewertung zum Verkehrswert.

Proberechnungen der Stadt Nürnberg zum Bundesmodell haben durchaus plausible, dem Verkehrswert nahekommende Werte ergeben. Hieraus ließe sich schlussfolgern, dass diese Werte aus Sicht der Gleichbehandlung von Vermögen möglicherweise verfassungskonform verwendbar wären.

**Gesetzentwurf der Staatsregierung für ein Bay. Grundsteuergesetz**

**Wie beurteilen Sie den Entwurf für ein Bayerisches Grundsteuergesetz? Halten Sie den Gesetzentwurf im Übrigen für verfassungskonform?**

Schwachstelle des Entwurfes ist eine gefühlte Ungerechtigkeit im Hinblick darauf, dass alleine der Flächenmaßstab maßgeblich ist. Die im bisherigen Recht zumindest im Grunde angelegte Wertkomponente (Ertragswert) mit einer implizierten Einbringung eines Leistungsfähigkeitsgedankens entfällt vollständig.

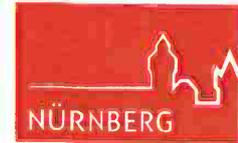
Daran ändert auch die Möglichkeit der Zonierung nichts, da zwar – nach Einbringung der Anforderung einer Kriterienvorgabe in Art 5 Entwurf (Infrastrukturunterschiede und städtebauliche Ziele) – hier die Möglichkeit einer Differenzierung besteht. Eine stärkere Erschließung stellt aber nicht unbedingt eine werterhöhende Tatsache dar, da dies auch eine Belastung sein kann (Durchfahrtstraße bei Wohnbebauung). Auch städtebauliche Ziele sind mE keine für den Eigentümer nachvollziehbare Begründung für eine Benach- oder Bevorteilung

Einzuräumen ist die vergleichsweise Einfachheit der Methodik bei der Ermittlung der Besteuerungsgrundlage.

**Welche wesentlichen Änderungen halten Sie für eine Verbesserung des Gesetzentwurfs für dringend erforderlich?**

- Entfall des Art 5 Abs.1 Satz 1: U.E lässt sich diese Regelung nicht gleichheitskonform umsetzen, da die gebotene Infrastruktur wie auch städtebauliche Ziele sich nicht trennscharf auf ein Gebiet reduzieren lassen, ohne gegenüber ebenfalls im Gemeindegebiet liegende Grundsteuerobjekte ungleich zu behandeln. Das Risiko, insoweit eine verfassungswidrige Hebesatzsetzung mit der Folge der Nichtigkeit zu erlassen, wird als sehr hoch und damit als nicht tragbar einzustufen sein.
- Einräumung der Möglichkeit einer Grundsteuer C (siehe Stellungnahme des Bayerischen Städtetages)





Allerdings ist bei der Definition einer Grundsteuer C genau darauf zu achten, dass diese auch wirken kann, und z.B. nicht durch eine nur partielle (geringfügige) Bebauung (z.B. durch Garagen) ein Grundstück dann als bebaut gilt (bei der Grundsteuer B ist ja schon eine Bebauung von 30 qm (siehe Art 2 Abs. 4 BayGrStG-E) für das Merkmal „bebaut“ ausreichend (= Doppelgarage 5 x 6 m). Hier müssten also eigene Kriterien geschaffen werden, die widerspruchsfrei sind.

Seite 7 von 17

**Inwiefern entspricht die Bemessung der Grundsteuer nach der Fläche von Grundstücken und Gebäuden dem Prinzip der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit?**

Hieraus kann das Leistungsfähigkeitsprinzip als Maßstab nur eingeschränkt abgeleitet werden, da hierzu eine Wertkomponente fehlt (siehe oben). Es kann ja schließlich sein, dass ein zentrales Grundstück trotz erheblich geringerer Maße viel mehr wert ist als ein Randgrundstück innerhalb einer Gemeinde.

**Inwiefern kann eine Besteuerung nach der Fläche mit dem allgemeinen Gleichheitssatz in Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar sein, wenn Art, Beschaffenheit, Alter und Ausstattung der Gebäude bei der Bemessung der Steuer keine Rolle spielen? Welchen Rang hat demgegenüber das Äquivalenzprinzip?**

Siehe oben

**Welche Auswirkungen des Gesetzentwurfs auf die künftige Höhe der Grundsteuer – im Vergleich zur aktuellen Grundsteuer – bei Einfamilienhäusern, Zweifamilienhäusern, Miethäusern, Geschosswohnungsbau und unbebauten baureifen Grundstücken sowie in bestimmten Stadtquartieren bzw. Stadtvierteln sind zu erwarten?**

Grundsätzlich sind auf Basis der von uns vorgenommenen Proberechnungen in Nürnberg keine allgemeingültigen Aussagen möglich. Aber es deutet darauf hin, dass alte, bisher eher gering besteuerte Objekte künftig höher besteuert werden, neuere Immobilien etwa wie bisher oder etwas geringer. Dies dürfte daran liegen, dass bei älteren Objekten bisher keine Modernisierungen oder wesentliche bauliche Veränderungen steuerlich erfasst wurden. Damit wurden diese oftmals nach ihrem ursprünglichen Standard bewertet, der schon lange nicht mehr aktuell ist. Da die Verhältnisse 1964 für die bisherige Besteuerung angewandt werden, schlagen große Bodenpreisunterschiede nicht wesentlich durch.





Seite 8 von 17

		bisher	künftig
4.1	RMH Mögeldorf (1993)	450,66 €	414,74
4.2	RMH Schweinau (2017)	461,09 €	390,10
4.3	EFH Gibitzenhof (2011)	756,90 €	767,40
4.4	ZFH Erlenstegen (1932)	785,55 €	878,34
4.5	unbebaut Eibach	1.989,34 €	2.311,19
4.6	ETW St. Johannis (1982)	282,05 €	222,40
4.7	ETW Röthenbach (2004)	308,86 €	232,43
4.8	Miethaus Galgenhof (1955)	1.751,96 €	2.516,81
4.9	MFH Gibitzenhof (2000)	3.638,02 €	2.690,39
<b>Summe</b>		<b>10.424,43 €</b>	<b>10.423,79</b>

**Wie bewerten Sie die Option zur Ausweisung von Hebesatzzonen für die Gemeinden als wertorientiertes Element in einem ansonsten wertunabhängigen Gesetzentwurf?**

Dies stellt m.E. ein systemwidriges Durchbrechen der ursprünglichen und als Begründung für den Flächenmaßstab genannten Prinzips dar. In der Begründung soll dann dieses diversifizierbare Hebesatzrecht dahingehend wirken, vorhandene Ungerechtigkeiten des Flächenmodells zu beseitigen. Dies ist hoch widersprüchlich, schwer rechtssicher umsetzbar und in keiner Weise praxisgerecht. Wertunterschiede ergeben sich nicht nur innerhalb bestimmter Zonen, sondern nach vielen konkreten einzelnen Faktoren (Lage zu emittierenden Grundstücken, Verkehrsbelastung, anderweitige Lärmbelastungen etc.). Eine geschlossene Zonierung, welche erfolgen müsste, kann daher nur schwerlich widerspruchsfrei erfolgen, allenfalls in völlig neu erstellten Baugebieten. Aber auch dort können sich je nach konkreter Lage eines Grundstücks schon relevante Wertunterschiede ergeben.

**Inwiefern können bei einer sog. Zonierung unterschiedliche Hebesätze innerhalb einer Gemeinde rechtlich sicher erhoben werden, insbesondere wenn möglicherweise ähnlich große Grundstücke auf beiden Seiten einer Zonengrenze liegen?**

M.E lässt sich diese Regelung nicht gleichheitskonform umsetzen, da gleiche Rahmenbedingungen und die vorhandene Infrastruktur sich nicht trennscharf auf einem Gebiet parzellenscharf herstellen lassen, ohne andere ebenfalls im Gemeindegebiet liegende Grundsteuerobjekte ungleich zu behandeln. Das Risiko, insoweit eine verfassungswidrige Hebesatzsetzung mit der Folge der Nichtigkeit zu erlassen, wird als sehr hoch und damit als nicht tragbar einzustufen sein. Die Grenzverläufe wären regelmäßig beklagbar.





Seite 9 von 17

**Inwiefern passen eine Zonierung, Ausnahmen für Hallen- oder Hanggrundstücke und die wertunabhängige Besteuerung zusammen?**

Siehe oben; Ausnahmen für Hallen- oder Hanggrundstücke sind für mich aus dem Entwurf nicht ersichtlich.

**Sehen sie weitere Erfordernisse für Ermäßigungen bei der Grundsteuermesszahl neben den bereits vorgesehenen Ermäßigungen?**

Nein

**Inwieweit ist durch eine Besteuerung nach der Fläche die Ertragshoheit einer Gemeinde eingeschränkt, insbesondere im Vergleich zu einem Modell, das wertabhängig besteuert?**

Grundgesetzlich ist nur das Hebesatzrecht der Kommune garantiert, nicht die Existenz oder die Methode der Bewertungsgrundlagen. Damit stellt sich m.E. nicht die Frage eines Eingriffs in die Ertragshoheit der Gemeinden, die das Gesamtaufkommen über den Hebesatz gestalten können. Grundsätzlich wäre aus kommunaler Sicht eine Dynamisierung der Steuer bei Wertsteigerungen und damit Abbildung und Gegenleistung für gemeindliche Infrastrukturvorleistungen, die sich in einer Steigerung des Immobilienwertes ausdrücken, wünschenswert.

**Wie bewerten Sie in diesem Zusammenhang die Zonierungsoption als Möglichkeit der örtlichen Ertragsgestaltung?**

Die Zonierungsoption knüpft laut Art 4 BayGrStG-E an zwei Kriterien an. Damit ist der Weg versperrt, aus Gründen der konkreten örtlichen Ertragsgestaltung entsprechende Zonen festzulegen (d.h. „reichere“ Viertel mit höherem Hebesatz zu belegen, ohne dass nachvollziehbare Gründe laut Gesetzesvorgabe vorliegen).

**Inwiefern entspricht die Besteuerung nach der Fläche dem Ziel des Flächensparens bzw. einer effektiven Ausnutzung von Grund und Boden?**

Durch die degressive Gestaltung der Besteuerung bebauter Flächen in Art 3 Abs.1 .S.2 Nr. 1 und 2 BayGrStG-E findet eine Begünstigung besonders großer Grundstücke statt. Das vorliegende Ziel knüpft – wie bereits ausgeführt – an dem Maßstab an, dass vorhandene Grundstücks- und Gebäudeflächen die Nutzbarkeit des Grundstücks eröffnen. Kaum im Sinne des Flächensparens ist die Deckelung der Äquivalenzbeträge ab Überschreitung einer 10.000 qm umfassenden Unbebauteit von großen bebaubaren Grundstücken. Dazu kommt, dass die Festlegung der Äquivalenzzahlen, die gemäß Entwurfsbegründung keine Wertigkeiten darstellen soll, aus stadtplanerischer Perspektive keinerlei Nutzen bringen.





Seite 10 von 17

**Ist die Gestaltung der Äquivalenzzahlen auf Boden und Wohn-/Nutzfläche geeignet, um einen Anreiz zum Flächensparen bzw. zur effektiven Ausnutzung von Grundstücken zu entfalten?**

Im Hinblick auf die in Deutschland im Vergleich zu anderen Ländern relativ niedrige Besteuerung von Grundeigentum ist es generell fraglich, ob hier ein effektiver Anreiz zu einem bestimmten Verhalten erzielbar ist. Siehe hierzu Handelsblatt vom 02.02.2019, Artikel: GRUNDSTEUER - Großbritannien, Schweden, USA – Wie andere Länder Boden und Beton besteuern – Auszug:

„Laut einer Studie des Instituts Finanzen und [Steuern](#) aus dem Jahr 2016 beträgt der Anteil der Grundsteuer etwa 0,5 Prozent des Bruttoinlandprodukts. Damit liegt Deutschland im EU Mittelfeld. An der Spitze steht das (Noch-)Mitgliedsland Großbritannien mit einem Wert von 3,4 Prozent. Gemessen an der Pro-Kopf-Belastung liegt Deutschland mit 149 Euro ebenfalls im Mittelfeld. Großbritannien ist auch in dieser Kategorie mit 1022 Euro nicht zu überbieten.“

„Der durchschnittliche amerikanische Haushalt zahlt 2.197 Dollar im Jahr an Grundsteuer, wie eine Analyse des Vergleichsportals Wallethub zeigt. In Deutschland liegt der Durchschnitt laut einer Studie von IW Consult bei 470 Euro.“

**Wie ist die Höhe der Äquivalenzzahlen im Zusammenhang mit den bestehenden Hebesätzen der Gemeinden zu bewerten?**

siehe Vergleichsrechnung oben: die festgelegte Höhe führt bei einer Großstadt wie Nürnberg zu erheblichen Erhebungsbedarf beim Hebesatz, sollte eine Aufkommensneutralität erreicht werden, ansonsten würde dies zu Mindereinnahmen von (in einer Abschätzung) einem Drittel führen.

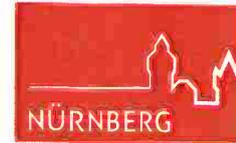
**Wie ist das Verhältnis der Äquivalenzzahlen für Boden und Wohnfläche zueinander zu bewerten?**

Im bestehenden Entwurf ergibt sich vor allem eine Steuerbelastung aus der Äquivalenzzahl für Gebäude-/Wohnflächen, was aber von der Gesetzesbegründung her stimmig ist, aber hohen Flächenverbrauch eher belohnt.

**Wie wirkt sich das Verhältnis der Äquivalenzzahlen zueinander auf die Besteuerung von Einfamilienhäusern und von Etagenwohnungen im Vergleich zur aktuellen Gesetzeslage aus?**

In bestehenden Proberechnungen ergeben sich tendenziell bei „normalen/üblichen“ Grundstücksgrößen bei Eigentumswohnungen und Reihenhäusern (nach Anpassung Hebesatz zum Gesamtaufkommen) Entlastungen (Größenordnung idR 10 – 20%), bei freistehenden Ein- und Zweifamilienhäusern Mehrbelastungen (Größenordnung 10%). Größere Abweichungen/Effekte sind aber durch z.B. das Alter der Immobilie, welches im bisherigen Einheitswertverfahren idR progressiv steuermindernd wirkt, zu erwarten.





Seite 11 von 17

**Ist angesichts der Lage der öffentlichen Haushalte das Ziel der Aufkommensneutralität realistisch?**

Dies ist so kommuniziert, die tatsächliche Antwort ist eine politische Fallfrage der Zukunft, denn die Kostenentwicklung auf der Ausgabenseite braucht auch Einnahmenezuwächse. Alleine die Personalkosten einer Stadtverwaltung wie Nürnberg wachsen pro Jahr tarifbedingt um ca. 15 Mio. €, ohne dass dies durch steigende Einnahmen gedeckt ist.

**Müssen für eine aufkommensneutrale Belastung die Hebesätze im Durchschnitt nach oben oder nach unten angepasst werden?**

Nach Proberechnungen am Fallbeispiel Nürnberg ist eine Erhöhung um mehr als 50% notwendig. Genaueres erst nach Vorliegen einer ausreichenden Zahl von Neubewertungen möglich. D.h. der schwarze Peter wird bei den Kommunen liegen (siehe Stellungnahme BSt).

**Wie wirkt sich der Gesetzentwurf der Staatsregierung auf die Besteuerung von Verkehrsgrundstücken oder Betriebshöfen im Vergleich zum Status Quo aus?**

Öffentliche Verkehrsflächen und Betriebshöfe für den öffentlichen Verkehr bleiben steuerfrei § 4 Nr.3 GrStG-Bund -> keine Auswirkung

**Wie wirkt es sich grundsätzlich aus, dass Wertabschläge nicht mehr möglich sind?**

Da es sich um kein wertorientiertes Modell handelt, werden qualitative Merkmale nicht in die Bemessung der Steuer einbezogen. Es gibt nur noch die steuermindernden Tatbestände des Gesetzes. (Art 4 Abs. 3 und 4 und bzgl. Hebesatz Art 5 Abs. 1 Nr. 2 BayGrStG)

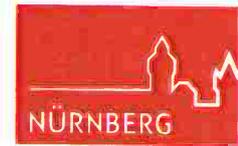
**Ist die Gefahr, dass die Grundsteuer als Vermögensteuer wirkt, durch den vorliegenden Gesetzentwurf gebannt?**

Keine Aussage von kommunaler Seite möglich.

**Vollzug der Grundsteuer****Wie weit erlauben die verschiedenen Grundsteuermodelle einen automatisierten Steuervollzug und welchen personellen Aufwand lassen sie jeweils erwarten?**

Flächenmodell Bayern: vgl. Gesetzesbegründung S.2 - insgesamt ist dabei auszugehen, dass aufgrund der relativen Einfachheit ein deutlicher Automatisierungsgrad erreichbar ist. Allerdings ist ein aus anderen Datenquellen gezogener Datenbestand nicht vorgesehen, d.h. die Erklärungen müssen manuell erfasst werden durch die StPfl.





**Flächenmodell mit Lagefaktor (NI, HH, HE):**

Nach Auskunft der Stadt Hannover besteht eine automatisierte Abgleichmöglichkeit aus dem Kataster mit den Steuerobjekten, d.h. die Bodenrichtwerte werden automatisiert den Objekten zugeordnet, damit hier der Lagefaktor angewendet werden kann.

Seite 12 von 17

**Welchen Aufwand lässt insbesondere eine periodisch wiederkehrende Bewertung von Grundstücken und Immobilien erwarten?**

Eine periodisch wiederkehrende Bewertung stellt bei wertorientierten Modellen einen Aufwand dar, der aber durch eine automatisierte Verknüpfung maschinell erledigt werden kann. Das Bundesmodell ist eine Mischung aus Pauschalisierung und konkreten Bodenrichtwert, dies müsste IT-mäßig umsetzbar sein.

**Wie bewerten Sie den Aufwand vor dem Hintergrund von möglichen Nutzungsänderungen oder baulichen Veränderungen.**

Die Anzeigepflicht in Art 7 BayGrStG-E ist aufgrund der relativen Einfachheit wohl übersichtlich. Allerdings sollte eine laufende Überwachung auch durch Datentransfer von den Bauverwaltungen abgesichert werden.

**Welchen Erklärungsaufwand verursachen die verschiedenen Grundsteuermodelle beim Steuerpflichtigen?**

Je nach Modell und Objekt muss jedenfalls eine verständliche und übersichtliche Anleitung bei der Erklärungsaufforderung, flankiert von weiteren Informationsangeboten (Internet, Hotline o.ä.) gewährleistet werden. Insgesamt ist für den Normalfall der Erklärungsaufwand aus Unterlagen oder eigenen Ausmessungen in allen Modellen vertretbar. Allenfalls in Bodenrichtwertfällen sollte diese Frage besser bereits staatlicherseits beantwortet werden.

**Welche Gründe sprechen aus Ihrer Sicht für eine von staatlicher Seite vorausgefüllte Grundsteuererklärung?**

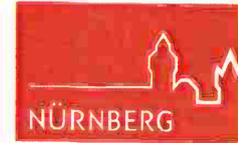
Der Steuerpflichtige akzeptiert leichter seine Erklärungspflichten und die Abgabequote erhöht sich deutlich.

**Was spricht aus Ihrer Sicht für und gegen eine digitale Grundsteuererklärung?**

Dafür: Einlesen von Daten in den Steuervorgang fehlerfrei; hohe Akzeptanz bei jüngeren StPfl, Ersparnis von Portokosten, keine Einlesefehler.

Dagegen: Es gibt auch noch wesentliche Bevölkerungsgruppen, die nicht auf digitale Wege gehen können oder wollen.





Seite 13 von 17

**Welche Voraussetzungen müssen aus Ihrer Sicht nach derzeitigem Stand noch für die digitale Abgabe geschaffen werden?**

Rechtssicherer Portalzugang

**Wie bewerten Sie den Verwaltungsaufwand in den Gemeinden im Falle einer Zonierung?**

Sehr hoch. Insbesondere ist die Abgrenzung der Zonen problematisch, da diese nachvollziehbar begründet werden müssen, damit diese nicht in die Gefahr einer Rechtswidrigkeit laufen. Damit ist die Zonierung sehr streitanfällig und mit einem hohen Prozessrisiko verbunden.

**Erfüllt der Gesetzentwurf – wie von der Staatsregierung angenommen – die Kriterien der Bürokratieentlastung, einer einfachen Administrierbarkeit und einer transparenten Darstellung?**

Im Vergleich zu einem wertbasierten Modell ist dies wohl eher der Fall.

**Ist die Grundsteuer überhaupt sinnvoll, wenn man den Aufwand für die Erhebung mit dem Steueraufkommen vergleicht?**

Die Grundsteuer ist eine der effizientesten Steuern, da hier eine äußerst geringe Ausfallquote (durch dingliche Haftungsmöglichkeiten und Versteigerungsvorrechte), vergleichsweise kaum Auslandsproblematiken im Vollzug (da an einen immobilien Gegenstand anknüpfend und damit immer greifbaren Pfandgegenstand) sowie eine hohe, kostensparende Lastschrifteinzugsquote bei der Erhebung darstellt. Als die zweitwichtigste kommunal erhobene Steuer ist die Bedeutung erheblich (Nbg: ca. 6% der Einnahmen), die Kostenquote für die Festsetzung und Erhebung dürfte sich im unteren einstelligen Prozentbereich bewegen.

**Grundsteuer C**

**Wie beurteilen Sie die Wirksamkeit einer Grundsteuer C zur Mobilisierung von baureifen Grundstücken einerseits und zur Unterbindung von Grundstücksspekulation andererseits?**

Die Grundsteuer C hätte eine höhere Wirksamkeit bei der Mobilisierung baureifer Flächen und dem Unterbinden/Erschweren von Bodenspekulationen. Durch Miteinbeziehung von Kaufpreissammlungen ließe sich zur Steuerung der Flächeninanspruchnahme in prosperierenden Städten ein deutlich wirksamerer Anreiz als im Gesetzentwurf erzeugen.





Seite 14 von 17

**Wäre der Spielraum für Kommunen, die Grundsteuer C zu erhöhen, angesichts des Übermaßverbotes und der Eigentumsgarantie überhaupt geeignet, die Ziele der Grundsteuer C zu erreichen?**

Insgesamt ja, aber Grundsätze der Vermeidung einer erdrosselnden Wirkung einer Steuer in der Rechtsprechung wären natürlich zu beachten.

**Wie hoch müsste nach Ihrer Einschätzung die Grundsteuer C in absoluten Beträgen und in Relation zu vergleichbaren der Grundsteuer B unterfallenden Grundstücken ausfallen, um eine Lenkungswirkung hin zu einer frühzeitigeren Bebauung zu erzielen?**

Im Verhältnis zur Grundsteuer B müsste die Grundsteuer C deutlich höher, aber noch im Rahmen der Angemessenheit ausfallen um eine Lenkungswirkung zu entfalten.

**Sind verfassungsrechtliche Grenzen für die Höhe der Grundsteuer C zu beachten, um kein Missverhältnis zur Grundsteuer A oder B mit Blick auf den absoluten Betrag oder im Hebesatz entstehen zu lassen?**

Muss von anderer Seite beurteilt werden.

**Aus welchen Gründen wurde in den 1960er-Jahren eine vergleichbare Grundsteuer C wieder abgeschafft?**

Muss von anderer Seite beurteilt werden.

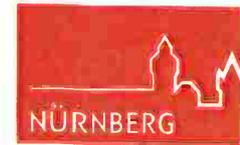
**Wie bewerten Sie den Verzicht auf eine Grundsteuer C als Instrument zur Baulandmobilisierung?**

Der Verzicht auf eine Grundsteuer C zugunsten eines reinen Flächenmodells für die Grundsteuer B ist bedauerlich. Wünschenswert wäre hier ein mutigeres und pragmatischeres Agieren des Gesetzgebers gewesen, eine Grundsteuer C zunächst versuchsweis einzuführen, zu evaluieren und ggf. nachzusteuern. Benachbarte Bundesländer wie Baden-Württemberg und Hessen gehen hingegen diesen Weg.

Die Steuererhebung auf Basis von Flächen ist – sofern das verfolgte Ziel in der effektiven Baulandmobilisierung liegt – ein untauglicher Weg. Sie ignoriert die für Bodenmarkt und Siedlungsgeschehen relevanten tatsächlichen Bodenwerte, die je nach Lage im Gemeindegebiet um ein Vielfaches variieren können.

Selbiges lässt sich ferner auch zur vorgeschlagenen Grundsteuer B sagen, deren Flächenansatz erhebliche Unterschiede zwischen den Grundstückswerten gleichgroßer Grundstücke neutralisiert: durch Außenvorlassen von Baujahr, von Ertragserwartungen an die Immobilie, von Instandhaltungskosten je nach baulichen Zuständen, von unwirtschaftlichen Mietniveaus oder belastenden [Teil-]Leerständen, etc. Ohne Berücksichtigung des Grundstückwertes könnte die exklusive Betrachtung der Flächen vor diesem Hintergrund ebenfalls als „ungerecht“ interpretiert werden. Zwar wird durch den von der Staatsregierung gewählten Zugang eine „Gerechtigkeitsdebatte“ vermieden und Fläche zum „objektiven Kriterium“ erhoben, dies





dämmt Spekulation und Flächenverbrauch aufgrund der vermutlich überschaubaren Impulswirkung nicht im erforderlichen Maße ein.

Seite 15 von 17

**Spielt das gewählte Grundsteuermodell eine Rolle für die Wirksamkeit der Grundsteuer C und würden sich die Ziele der Grundsteuer C im Rahmen des bayerischen Flächenmodells erreichen lassen?**

Die reine Grundstücksflächenbesteuerung nach Vorbild BaWü besteuert jedenfalls unbebaute Grundstücke im Verhältnis zu (meist deutlich werthaltigeren) bebauten Grundstücken deutlich höher. Das bayerische Flächenmodell besteuert immerhin unbebaute Grundstücke im Vergleich zur bisherigen Ertragswertbesteuerung tendenziell höher.

**Inwieweit lassen sich der Verzicht auf die Grundsteuer C und das Hebesatzrecht der Gemeinden miteinander vereinbaren?**

Das ist vereinbar, aber nicht sinnvoll.

**Haben Sie Erkenntnisse über die Anzahl der derzeit vorhandenen unbebaut, aber mit Baurecht ausgestatteten Grundstücke in Bayern und die absolute Fläche dieser Grundstücke? Wie hoch ist nach Ihrer Einschätzung der Anteil von spekulativ gehaltenen unbebauten bebaubaren Grundstücken an der Gesamtzahl? Haben Sie Erkenntnisse darüber, wie viele Grundstücke nicht im Eigentum natürlicher Personen sind?**

Die Anzahl der unbebauten, aber baureifen Grundstücke samt Flächen in Nürnberg wird in einem Bauflächenkataster im Zuge des Flächenmonitorings verwaltet. Die Stadtplanung analysiert seit längerem im regelmäßigen Turnus gegenwärtige Trends der Flächenentwicklung auf Basis des Katasters und interpretiert diese vor dem Hintergrund der strategischen Handlungsoptionen der Nürnberger Stadtplanung. Der Anteil spekulativ gehaltener unbebauter Grundstücke an der Gesamtzahl ist jedoch unbekannt. Hierzu kann keine belastbare Aussage getroffen werden. Aufgrund datenschutzrechtlicher Restriktionen werden die erhobenen Grundstücke nicht mit Eigentümern verknüpft.

**Sind landesgesetzliche Vorgaben mit höherrangigem Recht vereinbar, wonach bei einer Festsetzung der Grundsteuer C bei bebaubaren unbebauten Grundstücken unterschieden wird zwischen Flächen, die angesichts der Flächenknappheit für die Ansiedlung direkter Abkömmlinge des Eigentümers vorbehalten und deshalb bei der Festsetzung privilegiert werden könnten, und anderen der Grundsteuer C unterfallenden Grundstücken?**

Anhand des Lenkungszieles dürfte eine Differenzierung aus Gründen des Schutzes der Familie aus Art 6 GG durch den Gesetzgeber regelbar sein.





Seite 16 von 17

**Sind landesgesetzliche Vorgaben mit höherrangigem Recht vereinbar, die für die Festsetzung der Grundsteuer C ein anderes Bewertungsmodell anwenden als bei der Grundsteuer B ?**

Da auch bei der Grundsteuer A ein anderes Bewertungsmodell vorgesehen ist, ist prima facie kein offensichtlicher Verstoß gegen Verfassungsrecht erkennbar.

**Welche Instrumente neben einer Grundsteuer C haben nach Ihrer Einschätzung Städte und Gemeinden, um im Zuge der Neuausweisung von Bebauungsgebieten ein Freihalten bebaubarer Grundstücke aus Spekulationsgründen zu vermeiden? Welche Vor- und Nachteile haben diese Instrumente? Gibt es aus Ihrer Sicht neben der Grundsteuer C weitere Instrumente, die bei bereits ausgewiesenen Bebauungsgebieten die Bebauung unbebauter Flächen beschleunigen?**

Grundsätzlich sollte die Baulandmobilisierung als (Innen-)Entwicklungsstrategie konzipiert sein. Die Strategie definiert räumliche sowie fachliche Ziele, die – sofern sich die Verwaltung der Mitwirkungsbereitschaft von Eigentümern nicht sicher ist – durch den Einsatz von informellen und rechtlich-formellen Mitteln erreicht werden können. Für ein städtebauliches Entwicklungskonzept oder vergleichbare informelle Planungen spricht vor allem, dass diese einen wesentlichen Beitrag zur geordneten Bodennutzung innerhalb der Kommune leisten und den räumlichen Anwendungsbereich zur Verfügung stehender Instrumente definieren. Der Aufwand dafür ist jedoch nicht unerheblich, wenn diese Konzepte aktiv „gelebt“ bzw. umgesetzt werden sollen.

Eine Grundsteuer C ergänzt die vorhandenen Instrumente der Stadtentwicklung hierbei von fiskalischer Seite. Konkret könnte die Grundsteuer C die baugesetzlichen Mittel zur Sicherung der Bauleitplanung, Vorkaufsrechte und Baugebote, gerade aufgrund ihrer eigenen Unmittelbarkeit flankieren und die Position der Kommune stärken. Während die Gemeinde über Vorkaufsrechtsausübung städtebaulich benötigte Grundstücke ins Eigentum bringen kann oder Abwendungsvereinbarungen im Sinne des Allgemeinwohls mit Vorhabenträgern erwirken kann, ist sie auf Verkaufsfälle angewiesen, die verzögert oder vertraglich umgegangen werden können. Baugebote hingegen vermögen zwar eine bauliche Nutzung anzuordnen, sind jedoch als „dialogorientiertes Zwangsmittel“ konzipiert, dessen Wirkung nur mit zeitlichem Versatz eintritt (Erörterungen, langwierige Prozesse oder Beratungen).

Gepaart mit dem freihändigen Erwerb von Grundstücken ließe sich die Zielvision eines städtebauliches Entwicklungskonzept Zug-um-Zug langfristig realisieren, hierfür benötigtes Bauland auf mehreren Wegen mobilisieren. Die hier genannten Instrumente kommen dabei bedarfsweise (Vorkaufsrecht, Abwendungsvereinbarung, Baugebot) bzw. systematisch (Grundsteuer C) zum Einsatz.





Seite 17 von 17

**Nehmen unbebaute Flächen bei im Zusammenhang bebauten Gebieten auch eine ökologisch sinnvolle Funktion für die Umgebung ein (naturnahe Fläche)? Welche Grenzen einer baulichen Nachverdichtung ziehen Sie aus sozialen Aspekten vor dem Hintergrund einer lebensfreundlichen Umgebung?**

Für die Ökologie bedeutsame unbebaute Flächen werden im Zuge der Bauleitplanung gemeinsam mit den zuständigen Fachdienststellen i.d.R. bei Planaufstellung bereits gesichert. Dieses Vorgehen ist Bestandteil der Nürnberger Planungspraxis und gem. BauGB zwingend erforderlich. Darüber hinaus unbebaut bleibende Flächen mit Baurecht tendieren je nach Pflege und Sicherung durch Eigentümer, ökologische Nischen oder eine gewisse Aufenthaltsqualität zu schaffen. Dies ändert jedoch nichts an ihrer Nutzungsbestimmung, die basierend auf Fachplanungen und Gremienbeschlüssen langwierig ausgehandelt wurde. Die Grenzen von Nachverdichtungsvorhaben und alternativen Nutzungen sollten sich nicht zwingend aus der Unbebaubarkeit von Grundstück ableiten, sondern bei Aufstellung und Vollzug gesamtstädtischer und gebietspezifischer Planungen vorweg implementiert werden.

Grundsätzlich sollte die Grenze einer baulichen Nachverdichtung dort gesetzt werden, wo neben der eigentlichen Wohnfunktion auch für alle zusätzlich entstehenden Bedarfe und Nutzungen ausreichend *zusätzliche* Flächen vorgehalten werden können. Insofern schließen sich Freiraum und Wohnen/Gewerbe nicht gegenseitig aus. Nachverdichtungen/Neubauten mit hoher Dichte können auf diesem Wege sogar freiwerdende Grundflächen für andere Nutzungen generieren.

**Welchen Anreiz setzt die niedrigere Äquivalenzzahl für Grundstücke im Vergleich zur Äquivalenzzahl von Wohnraum in Hinsicht auf die Bebauung baureifer Grundstücke?**

Eine niedrige Äquivalenzzahl führt zu entsprechend niedrigeren Grundsteuerwerten und markiert damit keinerlei Lenkungszweck. Sollten die Grundstücke baureif sein, führen die niedrigen Äquivalenzzahlen jedenfalls zu keinem Bebauungsdruck.

Mit freundlichen Grüßen



Harald Fiedel  
Stadtkammerer





Stadt Nürnberg · Theresienstraße 7 · 90403 Nürnberg  
020

An den Vorsitzenden  
des Ausschusses für Staatshaushalt  
und Finanzfragen  
Herrn Josef Zellmeier, MdL  
Bayerischer Landtag Maximilianeum  
81675 München

07.10.2021

**Sachverständigenanhörung des Ausschusses für Staatshaushalt  
und Finanzfragen am 01.10.2021 zum Bayerischen Grundsteuer-  
gesetz**  
**hier: Nachtrag zum Thema „Erweiterte Spielräume der Kommunen und  
Erlässe“**

Sehr geehrter Herr Zellmeier,

in Ergänzung zu meiner bereits im Vorfeld der Anhörung eingereichten  
Stellungnahme möchte ich noch zu einem für die kommunale Praxis sehr  
kritischen Vorschlag einiger Abgeordneter der Regierungsfractionen Stel-  
lung nehmen.

Die Stadt Nürnberg lehnt den Änderungsantrag vom 2. Juni 2021 (Druck-  
sache 18/16068) von CSU und Freie Wähler, der eine Verankerung von  
erweiterten Spielräumen für einen Grundsteuererlass beinhaltet, aus-  
drücklich ab. Wie bereits in der Stellungnahme des Bayerischen Städteta-  
ges ausgeführt, reichen die bestehenden gesetzlichen Befreiungs- und  
Minderungsmöglichkeiten sowie die bundesgesetzlichen Erlassmöglich-  
keiten völlig aus.

Die Umsetzung würde bedeuten, dass im Ergebnis die Kommune zur Ent-  
scheidung der beantragten Erlassfälle im Ergebnis eine Art „Ersatzbewer-  
tung“ machen müsste. Im groben Widerspruch zur gesetzgeberischen  
Maßstabsentscheidung würden hier dann doch wieder Alters-, Qualitäts-  
und Lagefaktoren eingeführt. Der Verwaltungsaufwand und die Streitfähig-  
keit wären enorm, man müsste dann letztendlich in jedem Fall seitens  
der Kommune zur Sachentscheidung ein vergleichendes Gutachten er-  
stellen, um die Unangemessenheit der Höhe der Grundsteuer zu befin-  
den.

Mangels – im Gegensatz zu den §§ 32-34 GrStG Bund - klar definierten  
Sachverhalten für einen Erlass führt die Unbestimmtheit der Tatbestands-  
voraussetzungen für den Erlass aus Sachgründen bei der Ermessensent-  
scheidung der Kommune zu sehr schwierig zu definierenden Abgren-  
zungsproblemen.

Stadt Nürnberg

Referat für Finanzen,  
Personal und IT

Stadtkämmerer  
Herr Harald Riedel  
Berufsmäßiger Stadtrat

Theresienstraße 7  
90403 Nürnberg  
Zimmer-Nr. 306  
Tel.: 09 11 / 2 31-52 00  
Fax: 09 11 / 2 31-52 02

ref.i-ii@stadt.nuernberg.de  
stadtfinanzen-verwaltung.nuernberg.de

**Sprechzeiten:**  
Mo, Di, Do 8.30 - 15.30 Uhr  
Mi und Fr 8.30 - 12.30 Uhr  
oder nach Vereinbarung

**Öffentliche Verkehrsmittel:**  
U-Bahn-Linie 1  
Haltestelle Lorenzkirche  
Bus-Linie 36,37,46, 47  
Haltestelle Rathaus

Sparkasse Nürnberg  
IBAN: DE50760501010001010941  
Swift (BIC): SSKNDE77XXX





Seite 2 von 2

Letztlich müsste hier dann in Richtlinienformat typisierende Minderungskriterien vorgegeben werden. Ein rein mit dem Tatbestandsmerkmal „unangemessen“ umschriebene Definition reicht hier nicht aus.

Wenn hier ein Auffangtatbestand für überproportionale Höherbewertungen im Vergleich zur bisherigen Bewertung und damit Besteuerung nach altem Recht geschaffen werden soll, ist dies klar - ggf. mit Abweichungskorridoren und deren Folgen - zu formulieren.

Beispiel: Besteuerung nach neuem Recht führt zu einer Steuer, die um mehr als die Hälfte höher ist - > Minderung der neuen Steuer um ein Viertel ist vorzunehmen.

Zu bedenken ist für solche Fälle aber auch, ob nicht die bisherige Bewertung wegen jahrzehntelanger unterlassener Wertanpassungen in solchen Fällen zu niedrig war.

Jedenfalls ergeben sich in den beschriebenen Härtefällen eine Vielzahl von streitanfälligen Tatbestandsfragen.

Personal für Bewertungsaufgaben ist bei den Kommunen bislang nicht vorhanden. Da es sich – wie bereits oben ausführlich geschildert – um sehr aufwändige und komplexe Sachverhalte handelt (Problematik z.B. unterschiedliche Nutzungsdauern, selbständige bzw. unselbständige Gebäude bei Anbauten, Nutzungsdauer bei Generalsanierung, wann weicht die Lage „**erheblich**“ ab), muss hier von zusätzlichem Personalaufwand für die Kommunen ausgegangen werden. Ebenso würden die aus dieser Regelung folgenden Rechtsbehelfe Personal binden bzw. ggf. ebenso zusätzliche Kräfte erfordern. Das sollte den Kommunen erspart werden.

Wie zuletzt mit den dadurch verursachten Grundsteuermindereinnahmen sowie den zusätzlichen Personalkosten umzugehen wäre, ist weitere Fallfrage.

Aus der o.g. geschilderten Umsetzungsproblematik, wie auch die rechtlichen Schwachstellen einer solchen Erlassregelung sowie der weitere Systembruch zur Konzeption der neuen Bewertung heraus, ist daher aus kommunaler Sicht der Änderungsantrag abzulehnen.

Mit freundlichen Grüßen

Harald Riedel  
Stadtkämmerer



## Stellungnahme

### zum Entwurf eines Bayerischen Grundsteuergesetzes (BayGrStG)

Sachverständigenanhörung des Ausschusses für Staatshaushalt und Finanzfragen

am 1. Oktober 2021

*Prof. Dr. Johanna Hey, Universität zu Köln*

### Übersicht

1.	Allgemeine Fragen zur Grundsteuer und ihrer Reform.....	1
	a) Bedeutung des Äquivalenzprinzips als Maßstab der Rechtfertigung .....	1
	b) Eignung der Grundsteuer für landesgesetzliche Regelungen und Grundsteuermodelle der Länder .....	5
2.	Gesetzentwurf der Staatsregierung für ein Bayerisches Grundsteuergesetz .....	6
	a) Allgemeine Einschätzung und Verfassungskonformität .....	6
	b) Rechtfertigung der vorgesehenen Differenzierungen.....	9
	c) Einfachheit als Leitmotiv der bayerischen Flächensteuer .....	13

Auf der Grundlage des vorab übermittelten Fragenkatalogs nehme ich wie folgt zu zentralen Punkten des Entwurfs eines Bayerischen Grundsteuergesetzes Stellung:

#### **1. Allgemeine Fragen zur Grundsteuer und ihrer Reform**

##### **a) Bedeutung des Äquivalenzprinzips als Maßstab der Rechtfertigung**

In der modernen Steuerrechtfertigungstheorie begegnet die Grundsteuer als Sonderbruttovermögensteuer zum Teil erheblichen Einwänden<sup>1</sup>. Ebenso unbestritten ist indes die Bedeu-

---

<sup>1</sup> Siehe dazu *R. Seer*, in: *Tipke/Lang, Steuerrecht*, 24. Aufl. 2021, Rz. 16.2; *K. Tipke*, *Die Steuerrechtsordnung*, Bd. 2, 2. Aufl., 2003, 953 ff.

Gutachterliche Stellungnahme  
Entwurf Bayerisches Grundsteuergesetz, SV Anhörung am 1.10.2021  
PROF. DR. JUR. JOHANNA HEY

Seite 2

tung der Grundsteuer für die Kommunalfinanzierung aufgrund der Stabilität des Aufkommens der Grundsteuer gegenüber konjunkturellen Schwankungen einerseits, Gestaltungen andererseits. Der immobile Faktor Grund- und Boden entzieht sich dem Steuerwettbewerb, auch wenn hohe Grundsteuern Einfluss auf Wohnsitz- und Standortentscheidungen haben können. Daher ist die Weitererhebung der Grundsteuer – anders als die allgemeine Vermögensteuer nach dem Vermögensteuerbeschluss<sup>2</sup> – auch nach der Grundsteuerentscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 10. April 2018<sup>3</sup> nicht grundsätzlich in Frage gestellt worden<sup>4</sup>.

Gerungen wird allerdings um den Rechtfertigungsmaßstab und seine Auswirkungen auf die Ausgestaltung der Grundsteuer. Gerade in jüngerer Zeit wird hierzu vermehrt das Äquivalenzprinzip herangezogen<sup>5</sup>, weil das Leistungsfähigkeitsprinzip, auf dem die Begründung der Bundesgrundsteuer fußt<sup>6</sup>, keine widerspruchsfreie Herleitung der Grundsteuer erlaubt<sup>7</sup>. Dies gilt namentlich bei einem Verständnis als Sollertragsteuer, da die Ertragstypisierung kaum lösbare praktische Schwierigkeiten der Bewertung aufwirft. Zudem lässt sich das Nebeneinander der Grundsteuer auf Sollerträge und der Einkommensteuer auf die Mieteinkünfte nur schwer rechtfertigen<sup>8</sup>, wobei bei vermieteten Objekten die offene Überwälzbarkeit in Rechnung gestellt werden kann. Eher mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip vereinbar ist ein Verständnis der Grundsteuer als Belastung der Vermögenssubstanz. Problematisch ist dann aber, dass die Grundsteuer auf Bruttobasis erhoben wird.

Ein Ausweg wird im Äquivalenzprinzip gesehen, das ein Verständnis der Grundsteuer als Gegenleistung kommunaler Infrastrukturleistungen ermöglicht. Die Grundsteuerentscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 10. April 2018 steht dem nicht entgegen; sie enthält keine Aussagen zu einer möglichen Rechtfertigung der Grundsteuer mit dem Äquiva-

---

<sup>2</sup> BVerfG v. 22. 6. 1995, 2 BvL 37/91, BVerfGE 93, 121.

<sup>3</sup> BVerfG v. 10.4.2018, 1 BvL 11/14 u.a., BVerfGE 148, 147.

<sup>4</sup> Nachweise zu Forderungen nach ersatzloser Streichung der Grundsteuer s. *R. Seer*, in: *Tipke/Lang, Steuerrecht*, 24. Aufl. 2021, Rz. 16.4, Fn. 11.

<sup>5</sup> *Seer*, in: *Tipke/Lang, Steuerrecht*, 24. Aufl. 2021, Rz.16.2; *Scheffler/Roith*, Leitlinien für eine Reform der Grundsteuer, ifst Nr. 526 (2018), 30 ff.; *Löhr/Kempny*, DStR 2019, 537 (539); *Freund*, FR 2019, 931 (932 ff.); *G. Kirchhof*, DStR 2018, 2661 (2670); *G. Kirchhof*, DStR 2020, 1073 (1077 f.).

<sup>6</sup> BT-Drucks. 19/11085, 84.

<sup>7</sup> *Freund*, FR 2019, 933; ausführlich *Kußmaul/Schmeer*, StB 2021, 121 (122 ff.).

<sup>8</sup> Insbesondere kann die sog. Fundustheorie keine Zusatzbelastung von Mieterträgen rechtfertigen.

Gutachterliche Stellungnahme  
Entwurf Bayerisches Grundsteuergesetz, SV Anhörung am 1.10.2021  
PROF. DR. JUR. JOHANNA HEY

Seite 3

lenzprinzip. Vielmehr räumt der Erste Senat dem Gesetzgeber für die Neuregelung einen weiten, nur begrenzt verfassungsgerichtlich überprüfbaren Spielraum bei der Bestimmung des Steuergegenstandes ein<sup>9</sup>. Dabei ist der Grundsteuergesetzgeber „von Verfassungs wegen [...] nicht verpflichtet, sich auf die Wahl nur eines Maßstabs zur Bemessung der Besteuerungsgrundlage festzulegen. [...] Bei der Wahl des geeigneten Maßstabs darf sich der Gesetzgeber auch von Praktikabilitätsabwägungen leiten lassen.“ Den äußersten Rahmen hat das BVerfG gesetzt, indem es fordert, „das so gewählte und ausgestaltete Bemessungssystem [müsse], um eine lastengleiche Besteuerung zu gewährleisten, in der Gesamtsicht eine in der Relation realitäts- und damit gleichheitsgerechte Bemessung des steuerlichen Belastungsgrundes sicherstellen.“<sup>10</sup> Anders gesprochen bedarf eine ungleiche Belastung zweier, gemessen an dem jeweiligen Belastungsgrund vergleichbarer Grundstücke einer Rechtfertigung.

Mit dieser Maßgabe sind in der Folge so unterschiedliche Modelle wie das am Verkehrswert orientierte Bundesgrundsteuergesetz, Kostenwertsteuern, reine Flächensteuern, Flächen-/Lagemodelle und Bodenwertsteuern diskutiert worden<sup>11</sup>. Das Problem vieler dieser Modelle liegt darin, dass sie entweder zum Zweck der Vereinfachung, häufiger aber aus verteilungspolitischen Gründen unterschiedliche Faktoren mischen, um das Ausmaß der Veränderung gegenüber dem Status quo zu begrenzen. Dies nimmt die Klarheit, begründet aber, da das Bundesverfassungsgericht dem Grundsteuergesetzgeber die Verwirklichung mehrere Maßstäbe nebeneinander zugestanden hat, nicht unmittelbar verfassungsrechtliche Bedenken, sondern erst dann, wenn die Ungleichbehandlung zweier Grundstücke gemessen an dem zugrunde gelegten Maßstab bzw. den Maßstäben nicht mehr nachvollziehbar, d.h. willkürlich ist. Problematisch ist es, wenn das Gesetz Konsequenzen des zugrunde gelegten Maßstabes zu verwässern sucht, um die neue Grundsteuerbelastung für einzelne Grundstückstypen an den Status quo heranzuführen. Das richtige Instrument hierfür sind Übergangsregelungen.

---

<sup>9</sup> BVerfG v. 10.4.2018, 1 BvL 11/14 u.a., BVerfGE 148, 147 Rz. 96, 98, 168.

<sup>10</sup> BVerfG v. 10.4.2018, 1 BvL 11/14 u.a., BVerfGE 148, 147 Rz. 98.

<sup>11</sup> Überblick in: *Scheffler/Roith*, Leitlinien für eine Reform der Grundsteuer, ifst-Schrift Nr. 526 (2018).

Gutachterliche Stellungnahme  
Entwurf Bayerisches Grundsteuergesetz, SV Anhörung am 1.10.2021  
PROF. DR. JUR. JOHANNA HEY

Seite 4

In der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 10. April 2018 bedurfte es keiner Aussagen zum konkreten Belastungsgrund der Grundsteuer, weil sich die Heranziehung auf der Grundlage der massiv veralteten Einheitswerte unter keinem Gesichtspunkt rechtfertigen ließ. In seiner Entscheidung zur Gewerbesteuer vom 15. Januar 2008 hat das Bundesverfassungsgericht allerdings eine gewisse Aufgeschlossenheit gegenüber der Begründung kommunaler Steuern mit dem Äquivalenzprinzip gezeigt<sup>12</sup>, auch wenn gänzlich offengeblieben ist, welche Folgerungen sich hieraus für die Ausgestaltung äquivalenztheoretisch begründeter Steuern ergeben<sup>13</sup>.

Reine Grundstücks-/Gebäudeflächensteuern werden gemeinhin (ausschließlich) äquivalenztheoretisch begründet. Bodenwertsteuern, die allein am Bodenrichtwert anknüpfen (**Bodenrichtwertsteuern**, Frage 1d)<sup>14</sup>, lassen sich ebenfalls äquivalenztheoretisch rechtfertigen. Sie haben den Vorteil, dass – bei allen Schwächen des Verfahrens – mit dem Bodenrichtwert ein objektiver Maßstab zur Messung der sich aus kommunalen Infrastrukturmaßnahmen ergebenden Nutzenvorteile zur Verfügung steht. Der Bodenwert ist zugleich Leistungsfähigkeitsindikator, wobei dies an den Einwänden gegenüber der Grundsteuer als *Bruttosondervermögensteuer* nichts ändert. Die Außerachtlassung der aufstehenden Gebäude ist, insbesondere wenn sie konsequent verwirklicht wird, von der Gestaltungsfreiheit des Grundsteuergesetzgebers gedeckt. Die *Nutzbarkeit* des Grundstücks ist im Bodenrichtwert abgebildet, die *tatsächliche* Ausnutzung hängt dagegen von einer Vielzahl von Faktoren ab, die größtenteils nicht unmittelbar auf Leistungen der Gemeinde zurückgehen. Zudem führt die Beschränkung auf die Grundstücksfläche zu einer massiven Vereinfachung in Vollzug und Befolgung<sup>15</sup>. Der Einbezug der Gebäudefläche, zumal wenn dies in Abhängigkeit von der tatsächlichen Nutzungsart erfolgt, führt stets zu höherem Vollzugaufwand, was vor allem an der Veränderlichkeit der Gebäudefläche und ihrer Nutzung liegt, so dass die Bemessungsgrundlage permanent fortgeschrieben werden muss. Dies mag gemessen an dem jeweils zugrunde gelegten Maßstab erforderlich und gewollt sein, würde es aber verfassungsrechtlich rechtfertigen, die Grundsteuer als alleinige Bodenwertsteuer auszugestalten.

---

<sup>12</sup> BVerfG v. 15.1.2008, 1 BvL 2/04, BVerfGE 120, 1 Rz. 99 ff.

<sup>13</sup> Krit. Hey, in FS J. Lang, 2010, 133 (146 ff.).

Gutachterliche Stellungnahme  
Entwurf Bayerisches Grundsteuergesetz, SV Anhörung am 1.10.2021  
PROF. DR. JUR. JOHANNA HEY

Seite 5

Unerheblich ist für die Bestimmung des Belastungsgrundes und das der Ausgestaltung der Grundsteuer zugrunde gelegte Belastungsprinzip die Verwendung des Steueraufkommens<sup>16</sup>. Daher limitiert der Umstand, dass ein Teil des Grundsteueraufkommens in die **Kreisumlage** eingeht (Frage 1 a]aa]), nicht den Gestaltungsspielraum des Landesgesetzgebers. Das haushaltsrechtliche Nonaffektationsprinzip<sup>17</sup> entkoppelt die Aufkommenserzielung von der Aufkommensverwendung. Dies gilt auch dann, wenn die Grundsteuer auf das Äquivalenzprinzip gestützt wird, da dieses nur als Rechtfertigung für die Lastenausteilung dient. Im Übrigen fließen auch die als unmittelbare Gegenleistung für konkrete staatliche/kommunale Leistungen erhobenen Vorzugslasten Gebühren und Beiträge in den allgemeinen Haushalt. Ihre konkrete Verwendung hat keinen Einfluss auf die Rechtfertigung<sup>18</sup>.

Zu weiteren Folgerungen aus der äquivalenztheoretischen Begründung des Bayerischen Grundsteuergesetzes, insb. zum Ansatz von Grund- und Boden im Verhältnis zur Gebäudefläche sowie zur Differenzierung zwischen Wohnnutzung und sonstiger Nutzung (Frage 1 a) bb)) s. unten 2b.

#### **b) Eignung der Grundsteuer für landesgesetzliche Regelungen und Grundsteuermodelle der Länder**

Im Vorfeld des Grundsteuerreformgesetzes vom 26. November 2019<sup>19</sup> ist intensiv über die kompetenzrechtliche Stellung der Grundsteuer im föderalen Steuersystem diskutiert worden<sup>20</sup>. Schlussendlich hat der Gesetzgeber mit Art. 72 Abs. 3 Nr. 7 GG einem föderalen Wettbewerb um praktikable und von den Steuerpflichtigen akzeptierte Grundsteuern den Weg geöffnet. Dass es dadurch zu erheblichen Abweichungen in der Ausgestaltung der Landesgrundsteuergesetze kommen kann, ist weder gleichheitsrechtlich ein Problem, solange die jeweiligen Landesgrundsteuergesetze ihrerseits den Anforderungen von Art. 3

<sup>14</sup> In diese Richtung u.a. *Zimmermann*, Wirtschaftsdienst 2019, 490 (491); *Mayer*, DB 2018, 2200 (2210).

<sup>15</sup> *Hey*, ZG 2019, 297 (321).

<sup>16</sup> *Hey*, in: FS J. Lang, 2010, 133 (144 ff.).

<sup>17</sup> Dazu ausf. *Matuschka*, Das Nonaffektationsprinzip, 2019; speziell zum Steuerbegriff und zum Non-Affektationsprinzip *Musil*, DVBl. 2007, 1526.

<sup>18</sup> Der Gebührenhaushalt hat Bedeutung lediglich für Zwecke der Kalkulation und Haushaltssteuerung.

<sup>19</sup> BGBl. I 2019, 1764.

<sup>20</sup> Siehe hierzu etwa *Seer*, FS Siekmann, 2019, 535 ff.

Gutachterliche Stellungnahme  
Entwurf Bayerisches Grundsteuergesetz, SV Anhörung am 1.10.2021  
PROF. DR. JUR. JOHANNA HEY

Seite 6

Abs. 1 GG entsprechen<sup>21</sup>, noch gefährdet die Vielfalt für sich genommen die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse. Es mag für Steuerpflichtige mit Grundeigentum in mehreren Bundesländern einfacher sein, wenn überall dieselben Regeln gelten, freilich heißt das nicht, dass eine einheitliche Regelung für die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich ist. Vielmehr ist es gerade angesichts der Schwierigkeiten der Konzeption einer zugleich praktikablen wie gleichheitssatzkonformen Grundsteuer wünschenswert, dass die Länder in einen Wettbewerb treten und die seitens des Bundesverfassungsgerichts betonten Gestaltungsspielräume autonom nutzen können. Aufgrund des ortsfesten Besteuerungsgegenstandes eignet sich keine andere Steuer so gut für die Verwirklichung föderaler Vielfalt wie die Grundsteuer. Die nunmehr zum Teil beklagte Zersplitterung<sup>22</sup> der Grundsteuergesetzgebung und der hierdurch begründete zusätzliche Befolgungsaufwand für die Steuerpflichtigen unterscheidet sich nicht von andern landesrechtlich geregelten Lebensbereichen, zumal sich der Befolgungsaufwand nach der Phase der Einführung von Grundsteuern auf Landesebene und der Ermittlung der jeweils zugrunde gelegten Bemessungsgrundlagen deutlich reduzieren wird, insbesondere wenn auf eine regelmäßige aufwendige Neubewertung verzichtet wird.

## **2. Gesetzentwurf der Staatsregierung für ein Bayerisches Grundsteuergesetz**

### **a) Allgemeine Einschätzung und Verfassungskonformität**

#### **(1) Verfassungsrechtliche Vorgaben**

Zentraler Maßstab der inhaltlichen Ausgestaltung der Bayerischen Grundsteuer ist der allgemeine Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG. Art. 123 Abs. 1 der Verfassung des Freistaates Bayern, wonach „Alle [...] im Verhältnis ihres Einkommens und ihres Vermögens und unter Berücksichtigung ihrer Unterhaltungspflicht zu den öffentlichen Lasten heranzuziehen [sind]“, enthält demgegenüber nach der Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsge-

---

<sup>21</sup> Ein Anspruch auf Gleichbehandlung steht dem Einzelnen nur gegenüber dem nach der Kompetenzverteilung konkret zuständigen Träger öffentlicher Gewalt zu [BVerfG, 12.5.1987, 2 BvR 1226/83, BVerfGE 76, 1 (73)]; BVerfG v. 14.10.2008, 1 BvF 4/05 – BVerfGE 122, 1 (25).

Gutachterliche Stellungnahme  
Entwurf Bayerisches Grundsteuergesetz, SV Anhörung am 1.10.2021  
PROF. DR. JUR. JOHANNA HEY

Seite 7

richtshof nur eine Staatszielbestimmung und soll darüber hinaus nur auf Personalsteuern Anwendung finden<sup>23</sup>. Unabhängig davon, ob diese Begrenzung überzeugt, ergeben sich aus Art. 123 Abs. 1 BV jedenfalls keine weitergehenden Anforderungen als aus Art. 3 Abs. 1 GG.

## (2) Fläche als grobes Besteuerungsmerkmal

Traditionell ist die Grundsteuer als Objektsteuer eine „grobe Merkmalsteuer“<sup>24</sup>, die keine Rücksicht auf die subjektiven Verhältnisse der Grundstückseigentümer nimmt. In diese Tradition reiht sich das Bayerische Grundsteuergesetz als Flächensteuer ein.

Die in Art. 1 BayGrStG vorgesehene Kombination aus Grundstücks- und Gebäudefläche zur Bestimmung des Steuergegenstandes weist keinen Bezug zur Leistungsfähigkeit der Zensiten auf. Gleich große Grundstücke/Gebäude werden unabhängig von ihrer Ertragskraft oder ihrem Substanzwert gleichbehandelt. Die Fläche kann auch nicht als grobe Typisierung unterschiedlicher Leistungsfähigkeit der Grundstückseigentümer herangezogen werden.

Konsequent wird die bayerische Flächensteuer ausschließlich mit dem Äquivalenzprinzip gerechtfertigt, freilich ohne dies näher zu konkretisieren. Insbesondere legt sich der Gesetzentwurf nicht auf Kosten- oder Nutzenäquivalenz fest. Betont wird nur der räumliche Aspekt der „besonderen Verwurzelung mit dem örtlichen Gemeinwesen“<sup>25</sup>. Abgestellt wird nicht auf grundstücksbezogene Leistungen der Gemeinde, sondern auf den „allgemeinen Finanzbedarf der jeweiligen Belegenheitsgemeinde“<sup>26</sup>. Die Andeutung einer Kostenverursachungsbeziehung findet sich, wenn auf den mit der Größe des Grundstücks (Grund und Boden einschließlich Gebäude) wachsenden „Aufwand“ für bestimmte lokale öffentliche

---

<sup>22</sup> Bräutigam, DStR 2021, 1330 (1333).

<sup>23</sup> Dazu in Bezug auf die Grundsteuerreform I. Schmidt, DStR 2020, 249 (255 f.).

<sup>24</sup> K. Tipke, Die Steuerrechtsordnung, Bd. 2, 2. Aufl., 2003, 961; R. Seer, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, 24. Aufl. 2021, Rz. 16.1.

<sup>25</sup> Bay. Landtag, Drucks. 18/15755, 11.

<sup>26</sup> Bay. Landtag, Drucks. 18/15755, 11.

Gutachterliche Stellungnahme  
Entwurf Bayerisches Grundsteuergesetz, SV Anhörung am 1.10.2021  
PROF. DR. JUR. JOHANNA HEY

Seite 8

Leistungen abgestellt wird. Es wird aber auch die Bedeutung der Fläche für die Intensität der jeweiligen Nutzung der kommunalen Infrastruktur angeführt (Nutzenäquivalenz)<sup>27</sup>.

Es ist zweifelhaft, ob das Äquivalenzprinzip einen sachgerechten Maßstab zur Ermittlung steuerlicher Bemessungsgrundlagen bietet<sup>28</sup>. Es ist allgemeiner Steuerrechtfertigungsgrund, erlaubt aber nur eine räumliche Zuordnung von Steuerpflichtigen und Steuergläubigern, ohne Vorgaben für die Ausgestaltung der Bemessungsgrundlage oder die Höhe einzelner Steuern zu liefern. Grundstückseigentümer einer Gemeinde können zur Finanzierung der Leistungen der Gemeinde, in der das Grundstück belegen ist, herangezogen werden. Das Grundstück begründet die örtliche Verknüpfung. Hierbei handelt es sich um die Idee der Gruppenäquivalenz<sup>29</sup>. Weit schwieriger ist es innerhalb dieser Gruppe auf der Grundlage des Äquivalenzprinzips Differenzierungen zu begründen.

Dennoch wird dem Äquivalenzprinzip gerade für kommunale Steuern weitergehende Bedeutung beigemessen. Zwar sind Steuern als gegenleistungsglose Geldleistungspflichten (§ 3 Abs. 1 AO) per se ungeeignet zur Abbildung einer Individualkostenäquivalenz, zumal der individuellen Kostenverursachung durch grundstücksbezogene Gebühren und Beiträge Rechnung getragen wird. Stattdessen sind Flächengrundsteuern aber unter dem Gesichtspunkt der Nutzenäquivalenz denkbar. Je mehr Fläche der einzelne Grundstückseigentümer in Anspruch nimmt, desto mehr profitiert er von den kommunalen Leistungen. Dabei ist die reine Grundstücksfläche ein sehr grober Maßstab, da sie keine Rückschlüsse auf die tatsächliche, noch auf die potenzielle Zahl der Nutzer (Möglichkeit der Inanspruchnahme kommunaler Leistungen) zulässt. Deshalb wird im Bayerischen Grundsteuerentwurf richtigerweise zusätzlich die Gebäudefläche herangezogen. Bei allen Vorbehalten gegen das Äquivalenzprinzip als Maßstab der Ausgestaltung von Steuern lässt sich eine Grundstücks-/Gebäudeflächengrundsteuer als eine Art Kopfsteuer einordnen, weil die Gebäudefläche als

---

<sup>27</sup> Bay. Landtag, Drucks. 18/15755, 12.

<sup>28</sup> Ausf. Hey, in: FS J. Lang, 2010, 133 ff.

<sup>29</sup> Im Unterschied zur Individualäquivalenz, nach der Vorzugslasten bemessen werden, *Kußmaul/Schmeer*, StB 2021, 121 (123).

Gutachterliche Stellungnahme  
Entwurf Bayerisches Grundsteuergesetz, SV Anhörung am 1.10.2021  
PROF. DR. JUR. JOHANNA HEY

Seite 9

grobe Typisierung der Anzahl der Nutzer verstanden werden kann. Hiermit ist auch die Umlagefähigkeit auf die Mieter gut vereinbar<sup>30</sup>.

#### **b) Rechtfertigung der vorgesehenen Differenzierungen**

Jedoch bleibt die bayerische Grundsteuer hier nicht stehen, sondern sieht weitere Differenzierungen vor. Diese bedürfen wiederum der Rechtfertigung. Die Differenzierungen können entweder einer genaueren Erfassung der tatsächlichen Nutzenvorteile dienen, dann sind sie am Äquivalenzprinzip zu rechtfertigen, oder sie liegen außerhalb des Belastungsgrundes der typisierenden Abbildung der Nutzenvorteile und dienen Sozialzwecken (Denkmalschutz, Wohnraumförderung etc.). Dann sind sie gerechtfertigt, wenn es sich um einen legitimen Zweck handelt und die Regelung gemessen an dem verfolgten Sozialzweck sachgerecht ist.

Differenziert wird in Art. 3-5 BayGrStG sowohl zwischen Grundstücksfläche und Gebäudefläche als auch nach der Nutzung der Gebäude sowie der Lage.

#### **(1) Ungleichbehandlung von Grund- und Boden und Gebäudefläche durch unterschiedliche Äquivalenzzahlen**

Die in Art. 3 BayGrStG festgelegten unterschiedlichen Äquivalenzzahlen führen zu einer deutlichen Differenzierung zwischen der mit 0,5 €/Quadratmeter angesetzten Gebäudefläche und der lediglich mit 0,04 €/Quadratmeter angesetzten Fläche des Grund und Bodens, bei weiterer Differenzierung in Abhängigkeit zur Intensität der baulichen Ausnutzung zur Entlastung „übergroßer Wohngrundstücke“.

Ökonomisch betrachtet schlägt sich der Nutzen kommunaler Infrastrukturmaßnahmen im Bodenwert nieder, weshalb sich auch eine reine Bodenwertsteuer, unter der Prämisse gleichheitssatzkonformer Ermittlung der Bodenrichtwerte, sowohl unter dem Gesichtspunkt

---

<sup>30</sup> *Kußmaul/Schmeer*, StB 2021, 121 (123).

Gutachterliche Stellungnahme  
Entwurf Bayerisches Grundsteuergesetz, SV Anhörung am 1.10.2021  
PROF. DR. JUR. JOHANNA HEY

Seite 10

des Leistungsfähigkeits- als auch des Äquivalenzprinzips rechtfertigen ließe (s. oben 1a). Im BayGrStG geht die Grundstücksfläche demgegenüber nur zu einem geringen Bruchteil der Gebäudefläche in die Bemessungsgrundlage ein. Das ganz überwiegende Gewicht für die Bestimmung der Bemessungsgrundlage kommt der Gebäudefläche zu. Die generelle Differenzierung der Äquivalenzzahlen zwischen Grundstücksflächen und Gebäudeflächen sowie deren deutlich höherer Ansatz lässt sich nur unter dem Gesichtspunkt rechtfertigen, dass mit der Gebäudefläche die Zahl der Nutzer und die Intensität der Nutzung der kommunalen Infrastruktur typisiert werden soll. Dieser Gedanke lässt sich grundsätzlich auch auf die Gebäudeflächen von Nichtwohngrundstücken beziehen. Für das Ausmaß der Differenzierung zwischen Grund- und Boden und Gebäudefläche gibt es zwar keinen konkreten Maßstab. Trotzdem ist die Annahme, dass von unbebauten Grundstücken eine deutlich geringere Nutzung der kommunalen Infrastruktur ausgeht, nicht willkürlich.

Fragwürdig ist dagegen die weitere Herabstufung der Bedeutung der Grundstücksfläche bei geringer baulicher Ausnutzung zwecks Privilegierung übergroßer Wohngrundstücke (Art. 3 Abs. 1 Satz 2 BayGrStG). Die Regelung führt zu einer erheblichen Komplizierung, ohne dass sich die Notwendigkeit bei dem ohnehin schon sehr geringen Ansatz von Grund- und Boden unmittelbar aufdrängt. Soweit es sich hierbei um einen Versuch handeln sollte, Unterschieden im Verkehrswert Rechnung zu tragen, die sich aus der unterschiedlichen baulichen Ausnutzung des Grundstücks ergeben, wäre dies ein Fremdkörper in einer Grundsteuer mit äquivalenztheoretischem Belastungsgrund.

## **(2) Ungleichbehandlung von Wohn- und Nichtwohnnutzung im Rahmen der Grundsteuermesszahl**

Im Weiteren wird die Wohnnutzung gegenüber anderweitigen Nutzungen durch einen Abschlag auf die Grundsteuermesszahl (Art. 4 Abs. 1 Satz 2 BayGrStG) privilegiert. Es ist richtig, dass eine sozialpolitisch motivierte Begünstigung der Wohnnutzung gegenüber an-

Gutachterliche Stellungnahme  
Entwurf Bayerisches Grundsteuergesetz, SV Anhörung am 1.10.2021  
PROF. DR. JUR. JOHANNA HEY

Seite 11

derweitigen Nutzungsarten erst bei der Grundsteuermesszahl (Art. 4 BayGrStG) ansetzt<sup>31</sup>. Die Verfolgung von Gemeinwohlzwecken auf einer zweiten Stufe kann sich auf den Erbschaftsteuerbeschluss vom 7. November 2006 stützen, demzufolge Gemeinwohlzwecke (außerfiskalische Förder- und Lenkungsziele) Ungleichbehandlungen rechtfertigen können, soweit der Gesetzgeber Bewertungs- und Begünstigungsvorschriften nicht vermischt<sup>32</sup>. Dies entbindet jedoch nicht von einer vollumfänglichen Rechtfertigungsprüfung. Auch Steuervergünstigungen (Privilegierung der Wohnnutzung) sind an Art. 3 GG zu messen. Das Bundesverfassungsgericht verlangt, dass sich Steuervergünstigungen „gemeinwohlbezogen“ rechtfertigen lassen<sup>33</sup>.

Ein solcher Gemeinwohlbezug lässt sich vorliegend begründen. Zwar sind die Ziele nicht sonderlich klar gefasst, jedoch kann sowohl die Entlastung der Wohnnutzung als auch die besondere Begünstigung der Wohnnutzung im Zusammenhang mit dem Betrieb der Land- und Forstwirtschaft oder zur Verwirklichung der Ziele des Denkmalschutzes Gemeinwohlzwecken zuordnen. Zwar relativiert eine derartige sozialpolitische Aufladung der Grundsteuer die Einfachheit des Flächensteuermodells. Denn hieraus ergibt sich die Notwendigkeit der (veränderlichen) tatsächlichen Nutzung. Sie liegt aber im Gestaltungsspielraum des Grundsteuergesetzgebers, wenngleich gerade die Privilegierung der Wohnnutzung sehr unspezifisch ist, da sie insbesondere nicht auf den sozialen Wohnungsbau beschränkt ist. Der Begünstigungszeck der „Entlastung des grundlegenden Bedürfnisses am Gut Wohnen“ ist allgemein gefasst<sup>34</sup> und nicht auf die existenznotwendige Wohnnutzung begrenzt, was aber wiederum der Vereinfachung dient.

### **(3) Zonierung durch Festlegung unterschiedlicher Hebesatzgebiete**

Erhebliche Bedenken bestehen jedoch gegenüber der von Art. 5 Abs. 1 Nr. 1 BayGrStG eröffneten Möglichkeit der Ausweisung unterschiedlicher Hebesatzgebiete (Zonierung)

---

<sup>31</sup> Zu der Notwendigkeit der Unterscheidung zwischen Bewertungs- und Verschonungsebene *Löhr*, BB 2019, 2589 (2591).

<sup>32</sup> BVerfG v. 7.11.2006, 1 BvL 10/02, BVerfGE 117, 1, Leitsatz 2b (Erbschaftsteuer II).

<sup>33</sup> BVerfG v. 22.6.1995, 2 BvL 37/91, BVerfGE 93, 121 (148).

<sup>34</sup> Bay. Landtag, Drucks. 18/15755, 19.

Gutachterliche Stellungnahme  
Entwurf Bayerisches Grundsteuergesetz, SV Anhörung am 1.10.2021  
PROF. DR. JUR. JOHANNA HEY

Seite 12

innerhalb von Gemeinden mit einer Einwohnerzahl von mehr als 5000. Mit dem Charakter der Grundflächensteuer als Einwohnersteuer<sup>35</sup> wäre eine Zonierung nur dann vereinbar, wenn ein Maßstab angelegt wird, der es erlaubt, die Grundstücke zu identifizieren, die in besonderer Weise von der gemeindlichen Infrastruktur profitieren bzw. diese mehr nutzen als andere.

Anders als in den Lagemodellen der Länder Niedersachsen und Hessen, die Abweichungen vom Mittel der Bodenrichtwerte innerhalb einer Gemeinde zur Zonenbildung heranziehen<sup>36</sup>, ist nach dem Entwurf eines Bayerischen Grundsteuergesetzes gänzlich unklar, nach welchen Kriterien die Hebesatzgebiete gebildet werden sollen. Gegen die Lagemodelle wird eingewandt, dass sie äquivalenztheoretische Flächensteuern mit einer verkehrswertbezogenen Differenzierung kombinieren<sup>37</sup>. Indes bildet der Bodenrichtwert durchaus auch Unterschiede des Nutzens kommunaler Infrastrukturmaßnahmen für einzelne Grundstücke ab. Dieser Gedanke liegt auch der Zonierung in Art. 5 Abs. 1 Nr. 1 BayGrStG zugrunde („Abbildung von Unterschieden in der infrastrukturmäßigen Erschließung des Gemeindegebiets“). Nur ist nicht ersichtlich, wie diese Unterschiede gemessen werden sollen. Das aber wäre Voraussetzung für die willkürfreie Zuordnung einzelner Grundstücke zu einzelnen Hebesatzgebieten. Schon der Bildung der Bodenrichtwertzonen wird vorgeworfen, ihnen fehle ein klares sachliches Abgrenzungskriterium. Dieser Einwand gilt für Art. 5 Abs. 1 Nr. 1 BayGrStG umso mehr, weil kein Maß für die Zuordnung der kommunalen Infrastruktur zu einzelnen Grundstücken festgelegt ist. Auch aus der Begründung zu Art. 5 BayGrStG geht nicht zweifelsfrei hervor, nach welchen Kriterien bestimmt werden soll, welche Grundstücke zu einem bestimmten Hebesatzgebiet gehören. Die Entwicklung „aus den örtlichen Gegebenheiten“ enthält keinen auch nur annähernd konkreten Maßstab<sup>38</sup>. Hieran ändert auch der Hinweis auf Unterschiede in der infrastrukturmäßigen Erschließung durch ein „Gefälle der Infrastrukturdichte zwischen Kernort und Siedlungen in Randlage“ wenig. Theater, Schulen, Schwimmbäder und andere gemeindliche Einrichtungen werden

---

<sup>35</sup> Seer, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, 24. Aufl. 2021, Rz. 16.2. a.E.

<sup>36</sup> § 5 Abs. 1 NGrStG. Zum hessischen Modell s. *Hubert*, StuB Nr. 14, 9 ff. Ähnlich fragwürdig ist dagegen die im Hamburger Grundsteuergesetz vorgesehene Differenzierung zwischen guten und normalen Wohnlagen (§ 4 Abs.2 HmbGrStG-E, Drucks. 22/3583); ähnlich krit. *Marx*, Stbg. 2021, Heft 2/2021, M 1.

<sup>37</sup> *Löhr*, BB 2019, 2589 (2592); *G. Kirchhof*, Gutachten im Auftrag des ZIA e.V., 2020, 50.

Gutachterliche Stellungnahme  
Entwurf Bayerisches Grundsteuergesetz, SV Anhörung am 1.10.2021  
PROF. DR. JUR. JOHANNA HEY

Seite 13

von Grundstückseigentümern in Randlage nicht notwendigerweise weniger genutzt als von den Grundstückseigentümern in Kernlage. Messbar werden diese Unterschiede wiederum am ehesten in Unterschieden der Bodenrichtwerte<sup>39</sup>.

Mangels hinreichend klarer Vorgaben für die Einrichtung besonderer Hebesatzgebiete ist Art. 5 Abs. 1 Nr. 1 BayGrStG nicht mit dem rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgebot vereinbar. Sollten die Gemeinden später auf dieser Grundlage besondere Hebesatzgebiete ausweisen, besteht ein hohes Risiko, dass es zu einer willkürlichen Differenzierung innerhalb des Gemeindegebiets kommt, die sich auch nicht unter Typisierungsgesichtspunkten rechtfertigen lässt.

### c) **Einfachheit als Leitmotiv der bayerischen Flächensteuer**

Einer der zentralen Rechtfertigungsgründe für eine rein flächenbasierte Grundsteuer ist die Einfachheit dieser Bemessungsgrundlage. Sie wiegt auf, dass die Fläche weder Leistungs-fähigkeitsindikator ist, noch Nutzenvorteile oder Kostenverursachung exakt abbilden kann.

Dies spricht grundsätzlich gegen weitere Differenzierungen, da diese im Zweifel nicht geeignet sind, etwaige Kosten-/Nutzenbeziehungen besser abzubilden. Auch gegenüber Differenzierungen zur Erreichung außersteuerlicher Sozialzwecke ist Zurückhaltung geboten, da sie um den Preis der Komplizierung durch Differenzierung vielfach nur von begrenzter Wirksamkeit sind.

Die Notwendigkeit der Rechtfertigung durch Vereinfachung muss sich zudem in besonderem Maße in der *Einfachheit der Befolgung* für Steuerpflichtige und Berater niederschlagen. Hierfür sollte unbedingt auf die Vereinfachung durch Digitalisierung und Datenverknüpfung gesetzt werden. Insbesondere ist den Steuerpflichtigen und ihren Beratern elektronischer Zugriff auf bestehende Datenbanken, etwa Grundbuchdaten zu gewähren.

---

<sup>38</sup> Bay. Landtag, Drucks, 18/15755, 21.

<sup>39</sup> Löhr, BB 2019, 2589 (2593).

Universitätsprofessor Dr. *Thorsten Ingo Schmidt*, Potsdam\*

# Stellungnahme zum Entwurf eines Bayerischen Grundsteuergesetzes

---

Der Verfasser dankt für die ihm eingeräumte Möglichkeit, vor dem Ausschuss für Staatshaushalt und Finanzfragen des Bayerischen Landtages zum Gesetzentwurf der Bayerischen Staatsregierung für ein Bayerisches Grundsteuergesetz (BayGStG) (Drs. 18/15755) Stellung zu nehmen. Im Folgenden wird zunächst eine zusammenfassende Darstellung der Thematik landesrechtlicher Grundsteuergesetze gegeben. Auf die einzelnen übermittelten Detailfragen kann dann gerne im Laufe der mündlichen Anhörung eingegangen werden.

## I. Verfassungsrechtliche Grundlagen der Grundsteuer

### 1. Urteil des BVerfG vom 10. April 2018

Die Grundsteuer in der bisherigen Ausgestaltung als bundesrechtlich geregelte Steuer setzte Hauptfeststellungen der Einheitswerte der Immobilien alle sechs Jahre voraus. Die letzte Hauptfeststellung erfolgte aber in den westdeutschen Ländern 1964, in den ostdeutschen Ländern gar 1935. Da sich seitdem aber die Verkehrswerte in sehr unterschiedlichem Ausmaß von den Einheitswerten entfernt hatten, erklärte das BVerfG mit Urteil vom 10. April 2018<sup>1</sup> wegen dieser „Differenz der Differenzen“ die bisherige Feststellung der Einheitswerte und damit letztlich das Verfahren der Erhebung der Grundsteuer für verfassungswidrig und räumte dem Gesetzgeber eine Frist zur Neuregelung spätestens bis zum 31. Dezember 2019 ein. Bis zu diesem Zeitpunkt durften die als unvereinbar mit Artikel 3 Absatz 1 Grundgesetz festgestellten Regeln über die Einheitsbewertung weiter angewandt werden.<sup>2</sup> Nach Verkündung einer Neuregelung durften dann die beanstandeten Regelungen für weitere fünf Jahre ab der Verkündung, längstens aber bis zum 31. Dezember 2024 angewandt werden.<sup>3</sup>

---

\* Der Unterzeichner ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, insbesondere Staatsrecht, Verwaltungs- und Kommunalrecht, an der Universität Potsdam und Direktor des dortigen Kommunalwissenschaftlichen Instituts.

<sup>1</sup> BVerfGE 148, 147.

<sup>2</sup> BVerfGE 148, 147 (Tenor Nr. 2).

<sup>3</sup> BVerfGE 148, 147 (Tenor Nr. 2).

## 2. Gesetzgebungskompetenz

In der Folge entstanden erhebliche verfassungsrechtliche Zweifel an der weiteren Zuständigkeit des Bundes für die Regelung der Grundsteuer.<sup>4</sup> Schließlich wurden durch Grundgesetzänderung vom November 2019<sup>5</sup> einerseits dem Bund eine ausdrückliche Gesetzgebungskompetenz in Art. 105 Abs. 2 S. 1 GG n.F. eingeräumt, andererseits den Ländern – vor allem auch auf bayerischen Druck hin – ein Abweichungsrecht von der bundesrechtlichen Regelung nach Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 7 GG zugebilligt.

Ausdrückliche Grenzen dieses Abweichungsrechts sind in Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 7 GG nicht vorgesehen. Im Unterschied zu Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 1, 2 und 5 GG ist auch kein sogenannter abweichungsfester Kern normiert worden. Dies deutet im Umkehrschluss darauf hin, dass den Ländern im Rahmen ihres Abweichungsrechts von den grundsteuer- und den zugehörigen bewertungsrechtlichen Regelungen des Bundes ein vergleichsweise großer Spielraum zukommen könnte.

Indes sind auch die Länder weiterhin an die sonstigen grundgesetzlichen Vorgaben gebunden, insbesondere an den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG und die übrigen Grundrechte. Dies ist bei der Ausgestaltung der Grundsteuer zu beachten.

## 3. Belastungsgrund der Grundsteuer

Hinsichtlich des Belastungsgrundes der Grundsteuer stellte das BVerfG in seinem Urteil vom 10. April 2018 zwar einerseits fest, dass der Gesetzgeber bei der Wahl der Bemessungsgrundlage und bei der Ausgestaltung der Bewertungsregeln der Grundsteuer einen großen Spielraum hat, solange sie geeignet sind, den Belastungsgrund dieser Steuer zu erfassen und dabei die Relation der Wirtschaftsgüter zueinander realitätsgerecht abzubilden.<sup>6</sup> Andererseits betonte das Gericht aber auch, dass selbst die Vermeidung eines noch so großen Verwaltungsaufwands nicht die Verwendung von Bewertungsregeln zu rechtfertigen vermag, wenn diese ganz generell keine in ihrer Relation realitätsnahe Bewertung ermöglichen.<sup>7</sup> Auch die geringe Höhe einer Steuer rechtfertigt die Verwendung solcher realitätsferner Bewertungsregeln nicht.<sup>8</sup>

---

<sup>4</sup> Siehe umfassend dazu *Th. Schmidt*, Gesetzgebungskompetenz zur Neuregelung der Grundsteuer, NVwZ 2019, S. 103-109, daran anknüpfend Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Ausarbeitung WD 4 - 3000 - 024/19 vom 6. März 2019, S. 10-12.

<sup>5</sup> 64. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 15. November 2019, BGBl. I S. 1546.

<sup>6</sup> BVerfGE 148, 147 (Leitsatz 1).

<sup>7</sup> BVerfGE 148, 147 (Leitsatz 2).

<sup>8</sup> BVerfGE 148, 147 (Leitsatz 2).

Sowohl in der Rechtsprechung des BVerfG als auch in der Wissenschaft ist nicht abschließend geklärt, worin der Belastungsgrund der Grundsteuer liegt. In Betracht kommen das Äquivalenz- oder das Leistungsfähigkeitsprinzip, letztlich kann man auch von der grundgesetzlichen Anerkennung dieser Steuerart ausgehen.

#### a) Äquivalenzprinzip

Vielfach wird die Grundsteuer als Gegenleistung für die kommunalen Leistungen verstanden, wobei allerdings nicht immer genau zwischen Kosten- und Nutzenäquivalenz differenziert wird. Deutet man die Äquivalenz im Sinne einer Kostenäquivalenz, wird darauf abgestellt, dass einer Gemeinde durch ihre Einwohner Kosten entstehen, etwa für den Anschluss an leitungsgebundene Infrastruktur und die Bereitstellung derselben oder für soziale und kulturelle Angebote. Interpretiert man die Äquivalenz hingegen im Sinne einer Nutzenäquivalenz, wird hervorgehoben, dass der einzelne Einwohner Vorteile aus der Bereitstellung der kommunalen Infrastruktur zieht.

Beide Deutungen der Äquivalenz vermögen indes aus mehreren Gründen nicht als Belastungsgrund der Grundsteuer zu überzeugen:

Zum einen werden zahlreiche gemeindliche Leistungen bereits durch Beiträge und Gebühren abgegolten. Zwar ist zuzugestehen, dass diese Vorzugslasten in der Regel nicht kostendeckend sind, sondern eine Finanzierungslücke verbleibt. Gleichwohl sollen diese kommunalen Leistungen – soweit vertretbar und geboten – aus besonderen Entgelten gedeckt werden.<sup>9</sup>

Zum anderen verbleibt ein beträchtlicher Anteil des Aufkommens der Grundsteuer wegen der Kreisumlage überhaupt nicht bei den Gemeinden, sondern fließt an die Landkreise.<sup>10</sup> Insofern ist der Gegenleistungsgedanke erheblich gestört.

Zudem ist zu bedenken, dass nach der Ursprungsfassung des Grundgesetzes<sup>11</sup> das Aufkommen der Grundsteuer den Ländern zustand und nur an die Gemeinden weitergereicht werden konnte, sodass zumindest damals überhaupt keine Gegenleistungsbeziehung gegeben war.

---

<sup>9</sup> Siehe für Bayern Art. 62 Abs. 2 Nr. 1 BayGO, in den anderen Ländern finden sich vergleichbare Bestimmungen.

<sup>10</sup> Siehe dazu Art. 106 Abs. 6 S. 6 GG und Art. 18 BayFAG.

<sup>11</sup> Art. 106 Abs. 2 GG 1949 lautete: „Die Biersteuer, die Verkehrssteuern mit Ausnahme der Beförderungssteuer und der Umsatzsteuer, die Einkommen- und Körperschaftssteuer, die Vermögensteuer, die Erbschaftsteuer, die Realsteuern und die Steuern mit örtlich bedingtem Wirkungskreis fließen den Ländern und nach Maßgabe der Landesgesetzgebung den Gemeinden (Gemeindeverbänden) zu.“

Schließlich steht das Non-Affektationsprinzip einer Legitimation der Grundsteuer aus dem Äquivalenzgedanken entgegen. Danach dient das Aufkommen aller Steuern der Finanzierung aller hoheitlichen Ausgaben. Eine Verknüpfung zwischen bestimmten Steuerarten und bestimmten Arten hoheitlicher Ausgaben findet gerade nicht statt.

In der Zusammenschau dieser Gesichtspunkte erscheint das Äquivalenzprinzip ungeeignet, die Erhebung der Grundsteuer zu rechtfertigen und deren konkrete gesetzliche Ausgestaltung zu bestimmen.

### **b) Leistungsfähigkeitsprinzip**

Herkömmlich wird vor allem das Leistungsfähigkeitsprinzip als Legitimation für die Auferlegung einer Steuerbelastung herangezogen. Seinen vollen Anwendungsbereich entfaltet dieses Prinzip allerdings bei Steuern auf den Zufluss von Gütern, wie der Einkommensteuer. Deutet man die Grundsteuer als Realsteuer auf das Innehaben von Immobilien im Sinne des Leistungsfähigkeitsprinzips, erscheint sie als Sollertragsteuer. Besteuert wird die tatsächliche oder potentielle Kommerzialisierung der Immobilie. Eine solche Interpretation der Grundsteuer gerät allerdings in ein Spannungsverhältnis zu der Besteuerung von Mieterträgen durch die Einkommensteuer<sup>12</sup>.

### **c) Vom Grundgesetz vorausgesetzte Steuer**

Letztlich vermögen weder das Äquivalenzprinzip noch das Leistungsfähigkeitsprinzip vollkommen zufriedenstellend die Grundsteuer zu legitimieren. Dies ist hinsichtlich der grundlegenden Rechtfertigung zur Erhebung dieser Steuer aber auch nicht notwendig, weil das Grundgesetz selbst die Grundsteuer an verschiedenen Stellen voraussetzt<sup>13</sup> und damit ihre Erhebung gutheißt. In Bezug auf die konkrete Ausgestaltung dieser Steuer lässt sich aus den zur Legitimation des Belastungsgrundes der Grundsteuer erwogenen Prinzipien immerhin entnehmen, dass jedenfalls das Äquivalenzprinzip für sich genommen die gesetzgeberische Ausgestaltung der Grundsteuer nicht zu bestimmen vermag.

## **II. Ausgestaltung der Grundsteuer in Bayern**

Gemessen an den soeben entwickelten Maßstäben begegnet der Entwurf eines bayerischen Grundsteuergesetzes bereits deswegen grundlegenden verfassungsrechtlichen Bedenken, weil er das Äquivalenzprinzip als Rechtfertigung und Leitmotiv der Grundsteuer versteht und aus diesem Prinzip ein reines Flächenmodell entwickelt.<sup>14</sup> Zusätzlich zu diesen grundlegenden Bedenken ergeben sich noch weitere verfassungsrechtliche Kritikpunkte an einzelnen Bestimmungen des Gesetzentwurfs.

---

<sup>12</sup> § 21 EstG.

<sup>13</sup> Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 7; Art. 105 Abs. 2 S. 1; Art. 106 Abs. 6 GG.

<sup>14</sup> Ausführlich dazu *Th. Schmidt*, Verfassungswidrigkeit der Grundsteuer als Flächensteuer, DStR 2020, S. 249-257.

## 1. Steuergegenstand, Art. 1 BayGStG-E

Der Steuergegenstand bewegt sich mit einer Besteuerung sowohl des Grundstücks als auch des Gebäudes noch in herkömmlichen verfassungsrechtlichen Bahnen.

## 2. Flächenmodell, Art. 2 BayGStG-E

Grundlegende verfassungsrechtliche Bedenken bestehen jedoch an dem in Art. 2 BayGStG-E normierten Flächenmodell wegen eines möglichen Verstoßes gegen den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG.<sup>15</sup> Dieses Grundrecht bindet in gleicher Weise wie die anderen Grundrechte des Grundgesetzes gemäß Art. 1 Abs. 3 GG auch den jeweiligen Landesgesetzgeber. Der allgemeine Gleichheitssatz enthält Vorgaben auch für die Ausgestaltung der Steuergesetze, und zwar darf danach wesensmäßig Gleiches nicht ohne sachlichen Grund ungleich und wesentlich Ungleiches nicht ohne sachlichen Grund gleich besteuert werden.

### a) Gleichbesteuerung von wesensmäßig Ungleichem

Wird die Grundsteuer in der geplanten Form als Flächensteuer ausgestaltet, werden zwei Grundstücke gleicher Größe mit Gebäuden gleicher Größe, aber unterschiedlicher Lage, Art, Beschaffenheit, Alter und Ausstattung der Gebäude gleichbehandelt. Darin liegt eine Gleichstellung von Immobilien, die auf dem Markt als wesensmäßig sehr verschieden beurteilt werden und deren Marktwerte sehr unterschiedlich sein können.<sup>16</sup>

Ein möglicher sachlicher Grund für diese Gleichbehandlung von wesensmäßig verschiedenen Objekten könnte in der damit angestrebten Verwaltungsvereinfachung liegen, was auch die Gesetzesbegründung betont.<sup>17</sup> Was das Grundstück selbst anbelangt, können die erforderlichen Daten für eine reine Flächenbesteuerung in der Tat sehr einfach erhoben werden, weil sie bereits allesamt grundbuchrechtlich verzeichnet sind. Indes könnten diese Daten ebenso einer Ausgestaltung der Grundsteuer als Bodenwertsteuer<sup>18</sup> zu Grunde gelegt werden, weil die Bodenrichtwerte gleichfalls nahezu flächendeckend bekannt sind, so dass auf diesem Wege zusätzlich auch noch andere wertbildende

<sup>15</sup> Siehe zum Verstoß des bisherigen Grundsteuer- und Bewertungsrechts gegen Art. 3 Abs. 1 GG auch *Hinder / Feldhaus*, GmbHR 2018, S. R135 (R135 f.).

<sup>16</sup> Siehe dazu *Bartsch*, KStZ 2011, S. 205 (207); *Becker*, BB 2011, S. 535 (537).

<sup>17</sup> Gesetzentwurf der Bayerischen Staatsregierung, Drs. 18/15755, S. 1 „unbürokratisch“.

<sup>18</sup> Siehe dazu bereits 2003 *Eisele*, DStZ 2003, S. 834 (836); vgl. nunmehr *Kriese*, WuM 2016, S. 266 (v.a. S. 269 ff.); sowie *Kriese / Löhr*, WuM 2018, S. 321 (v.a. S. 327 ff.); *Löhr*, DStR 2016, S. 1497 (1502); *Löhr / Kempny*, DStR 2019, S. 537 (v.a. S. 539 ff.).

Faktoren wie Lage, Art und Beschaffenheit des Grundstücks berücksichtigt werden könnten. Der angeführte Grund der Verwaltungsvereinfachung spricht also hinsichtlich der Besteuerung des Grundstücks nicht zwingend für eine reine Flächensteuer.<sup>19</sup>

In Bezug auf das auf dem Grundstück errichtete Gebäude erweist sich hingegen die Flächenermittlung keineswegs als trivial.<sup>20</sup> Zwar mag sich eine Berechnung nach der Wohnflächenverordnung<sup>21</sup> anbieten, aber auch deren Anwendung verursacht einen erheblichen Verwaltungsaufwand und ist im Einzelfall streitbefangen, vor allem was die Einbeziehung von ausbaubaren Dachgeschossen, nur teilweise nutzbaren Kellern oder Ähnlichem angeht. Zwar kann die Flächenermittlung einfacher erfolgen als nach dem bisherigen Modell der Einheitswertbestimmung, gleichwohl verbleibt doch ein erheblicher Aufwand, zumal der Bestand sich durch Anbauten, Aufstockungen, Umbauten und Abrisse permanent verändert. Letztlich erweist die angestrebte Verwaltungsvereinfachung sich daher als kein sachlicher Grund von solcher Art und solchem Gewicht, dass er es rechtfertigte, ganz unterschiedlich gelegene und beschaffene Immobilien grundsteuerrechtlich gleich zu behandeln.<sup>22</sup>

#### **b) Ungleichbesteuerung von wesensmäßig Gleichem**

Zusätzlich zu der Gleichbehandlung wesensmäßig ungleicher Immobilien erfolgt bei einer Ausgestaltung der Grundsteuer als Flächensteuer eine Ungleichbehandlung der potentiellen Erträge, auf denen die Grundsteuerlast ruht. Denn der potentielle Immobilienertrag wird bei hochwertigen Immobilien nur zu einem geringen Teil erfasst, während er bei Immobilien geringerer Preislage möglicherweise voll abgeschöpft wird, und die Grundsteuerlast bei sehr geringwertigen, flächenmäßig aber großen Immobilien sogar über den potentiellen Immobilienertrag hinausgehen kann.

## **2. Äquivalenzzahlen, Art. 3 BayGStG-E**

Hinsichtlich der Äquivalenzzahlen nach Art. 3 BayGStG-E ist anzumerken, dass diese Zahlen mit 0,04 €/m<sup>2</sup> für Grund und Boden und 0,50 €/m<sup>2</sup> für Gebäudeflächen extrem unterschiedlich angesetzt sind und in deren Zusammenspiel große Grundstücke in ländlich geprägten Gegenden deutlich bevorzugt werden im Verhältnis zu städtisch gearteter Bebauung auf kleinen Grundstücken.

<sup>19</sup> Siehe zur Verfügbarkeit von Bodenrichtwerten *Fuest / Immel / Meier / Neumeier*, ifo Schnelldienst 2018, S. 23 (29).

<sup>20</sup> Vgl. *Bartsch*, KStZ 2011, S. 205 (207); *Löhr*, Schriftliche Stellungnahme im Rahmen der öffentlichen Anhörung im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages am 11. September 2019, S. 15; zu sorglos hingegen *Boysen-Hogrefe und Krolage*, der gemeindehaushalt 2019, S. 73 (74).

<sup>21</sup> Verordnung zur Berechnung der Wohnfläche (Wohnflächenverordnung - WoFIV) vom 25. November 2003, BGBl. I S. 2346.

<sup>22</sup> Ebenso *Kriese / Löhr*, WuM 2018, S. 321 (325): „Allerdings könnte der allgemeine Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) nicht krasser als durch dieses Modell verletzt werden.“

### 3. Grundsteuermesszahlen, Art. 4 BayGStG-E

Dieser Effekt der starken Belastung der Gebäude wird etwas gemindert durch die Abstufung der Grundsteuermesszahlen nach Art. 4 BayGStG-E für Wohnbebauung, sozialen Wohnungsbau, Denkmalschutz, Wohnungen für Land- und Forstwirte sowie die Möglichkeit der Kombination der verschiedenen Ermäßigungstatbestände. Auch hier fällt wieder eine Bevorzugung der Land- und Forstwirtschaft auf, die sich aber im Rahmen des politischen Gestaltungsspielraums des Landesgesetzgebers bewegen dürfte und noch keinen Gleichheitsverstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG darstellen dürfte.

### 4. Hebesatzrecht, Art. 5 BayGStG-E

Das gemeindliche Hebesatzrecht ist auch dem Landesgesetzgeber nach Art. 106 Abs. 6 S. 2 GG vorgegeben. Durch Art. 5 BayGStG-E erfolgen nun drei Modifikationen:

#### a) Differenziertes Hebesatzrecht ab 5.000 Einwohner

Gemäß Art. 5 Abs. 1 Nr. 1 BayGStG-E wird Gemeinden mit 5.000 Einwohnern oder mehr die Möglichkeit eingeräumt, „zur Abbildung von Unterschieden in der infrastrukturellen Erschließung des Gemeindegebiets oder zur Verfolgung städtebaulicher Ziele verschiedene Hebesatzgebiete aus[zu]weisen“. Zum einen ergibt sich dabei weder aus dem Wortlaut des Gesetzentwurfs noch aus seiner Begründung, warum diese Möglichkeit Gemeinden mit 5.000 Einwohnern oder mehr nicht aber Gemeinden mit geringerer Einwohnerzahl eröffnet wird. Solche Gründe der gemeindlichen Ungleichbehandlung dürften sich auch kaum finden lassen. Zum anderen liefert der Gesetzentwurf auch keine hinreichenden Anhaltspunkte, um solche Gebiete parzellenscharf definieren zu können. Hieran werden sich zahlreiche Rechtsstreitigkeiten entzünden und den angestrebten bürokratischen Entlastungseffekt des geplanten Grundsteuergesetzes konterkarieren, sollte eine Gemeinde von dieser Möglichkeit Gebrauch machen. Schließlich dürfte sich rein kommunalpolitisch die Ausweisung entsprechender differenzierter Hebesatzgebiete als kaum durchsetzbar erweisen.

#### b) Differenziertes Hebesatzrecht bei ermäßigter Grundsteuermesszahl

Zudem wird allen Gemeinden, auch solchen unter 5.000 Einwohnern ermöglicht, bei einer durch abgesenkte Grundsteuermesszahlen nach Art. 4 Abs. 2, 3, 4 BayGStG-E ohnehin schon ermäßigten Grundsteuer zusätzlich noch einen reduzierten Hebesatz vorzusehen. Hier bleibt zum einen offen, warum zwar die zweite Absenkungsmöglichkeit allen Gemeinden zur Verfügung stehen soll, die erste aber nicht. Zum anderen kann es hier durch die Kombination der zahlreichen Ermäßigungsmöglichkeiten zu einer übermäßigen Privilegierung kommen, die dann ihrerseits vor dem Gebot der Gleichmäßigkeit der Besteuerung keinen Bestand haben dürfte.

## 5. Verbot der Grundsteuer C

Schließlich untersagt Art. 5 Abs. 2 BayGStG-E die Erhebung einer Grundsteuer C gemäß § 25 Abs. 5 GStG Bund auf unbebaute Grundstücke. Damit wird in diesem Punkt die bisherige Rechtslage festgeschrieben. Da das Abweichungsrecht der Länder nach Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 7 GG auch gerade eine eigenständige Regelungskonzeption der Länder ermöglichen soll, ist dies von Verfassung wegen nicht zu beanstanden. Die bisherigen Erfahrungen mit einer eigenständigen Grundsteuer C Anfang der 60er Jahre des vergangenen Jahrhunderts lassen ohnehin keine besondere Wirkung dieser Grundsteuer erhoffen.

## III. Ausformung der Grundsteuer in anderen Ländern

Der Entwurf eines bayerischen Grundsteuergesetzes weicht nicht nur von der bundesrechtlichen Regelung ab, sondern hat auch bislang in anderen Ländern weder Vorbilder noch Nachahmer gefunden.

### 1. Bodenwertmodell (Baden-Württemberg)

Einen eigenständigen Weg hat Baden-Württemberg mit seinem neuen Landesgrundsteuergesetz<sup>23</sup> eingeschlagen, das dem Bodenwertmodell<sup>24</sup> folgt. Steuergegenstand sind land- und forstwirtschaftliches Vermögen sowie Grundvermögen<sup>25</sup>, nicht aber Gebäude, worin eine erhebliche Modifikation der hergebrachten Grundsteuer liegt. Gleichwohl wird der verfassungsrechtliche Typus der Grundsteuer dadurch noch nicht verlassen, weil der Steuergegenstand nur eingeschränkt, nicht aber über die herkömmlichen Besteuerungsobjekte hinaus erweitert wird. Im Übrigen unterschieden auch schon im 19. Jhd. Vorläufer der Grundsteuer zwischen einer Boden- und einer Gebäudesteuer. Der Grundsteuerwert eines Grundstücks ergibt sich danach als Produkt aus der Grundstücksfläche mit dem jeweiligen Bodenrichtwert.<sup>26</sup> Auch nach dem baden-württembergischen Modell bleibt die Gemeinde wegen Art. 106 Abs. 6 S. 2 GG zuständig für die Bestimmung des Hebesatzes<sup>27</sup> sowie für die Festsetzung der Grundsteuer<sup>28</sup>.

Dieses Modell bietet viele Vorteile, weil die notwendigen Daten leicht zu erfassen sind, eine sparsame Ausnutzung des Bodens gefördert wird und eigene Investitionen des Grundstückseigentümers in das Gebäude sich nicht steuererhöhend auswirken. Andererseits ist in diesem Modell ein Steuerer-

---

<sup>23</sup> Abweichung durch das Gesetz zur Regelung einer Landesgrundsteuer (Landesgrundsteuergesetz – LGrStG) v. 4. November 2020 GBl. BW 2020, S. 974 m.W.v. 14. November 2020.

<sup>24</sup> Siehe dazu *Löhr / Kempny*, DStR 2019, S. 537-543.

<sup>25</sup> §§ 3; 26; 37 BW LGrStG.

<sup>26</sup> § 38 Abs. 1 S. 1 BW GrStG.

<sup>27</sup> § 50 BW GrStG.

<sup>28</sup> § 51 BW GrStG.

höhungsmechanismus gleichsam eingebaut. Denn steigende Bodenwerte schlagen sich danach in höheren Grundsteuerwerten nieder, welche zu einer steigenden Grundsteuerbelastung führen, es sei denn, die Gemeinde senkte ihrerseits in Reaktion auf die gestiegenen Bodenwerte den Hebesatz ab.

## 2. Flächen-Lage-Modell (Niedersachsen und Hessen)

Als zweites Bundesland legte das Land Niedersachsen ein eigenes Grundsteuergesetz<sup>29</sup> vor. Dieses hält im Unterschied zum baden-württembergischen Modell an der Besteuerung von Grundstück und Gebäude fest und folgt dem sogenannten Flächen-Lage-Modell. Danach berechnet sich die Grundsteuer nach der Fläche des Grundstücks sowie des darauf errichteten Gebäudes grundsätzlich unabhängig von dem jeweiligen Verkehrswert.<sup>30</sup> Mittelbar fließt der Verkehrswert allerdings über eine Lagebetrachtung dann doch in die Bestimmung des Grundsteuerwertes ein. Dabei sind im Unterschied zum Bodenwertmodell nicht die absoluten Bodenwerte maßgebend, sondern das Verhältnis des Bodenwertes der zu besteuern den Immobilie zum Durchschnitt der Bodenwerte in der jeweiligen Gemeinde.<sup>31</sup> Bei überdurchschnittlich wertigen Grundstücken erfolgt ein Zuschlag zu dem Grundsteuerwert, bei unterdurchschnittlich wertigen Immobilien ein Abschlag. Die Gemeinde hat weiterhin den Hebesatz in Ausübung ihrer Kompetenz nach Art. 106 Abs. 6 S. 2 GG zu bestimmen. Dabei verpflichtet das Gesetz die Gemeinde zur Berechnung und Veröffentlichung eines im Vergleich zum bisherigen Grundsteuerertrags aufkommensneutralen Hebesatzes, den sie dem tatsächlich festgesetzten Hebesatz gegenüberzustellen hat.<sup>32</sup> Dadurch soll politischer Druck auf die Gemeinde ausgeübt werden, durch die Grundsteuerreform nicht ihr Aufkommen aus der Grundsteuer zu steigern, was aber von Verfassung wegen nicht ausgeschlossen wäre.

Im Unterschied zum Bundesmodell kommt die niedersächsische Regelung mit weniger Angaben der Grundsteuerpflichtigen aus und enthält im Gegensatz zum baden-württembergischen Modell auch keinen generellen Automatismus der Steuererhöhung bei allgemein steigenden Bodenwerten. Allerdings bewegt sich das niedersächsische Gesetz in den herkömmlichen Bahnen der Besteuerung nicht nur des Grundstücks, sondern auch des Gebäudes, was Investitionen des Eigentümers in sein Gebäude grundsteuerrechtlich nachteilig erscheinen lässt. Der Lagefaktor soll dafür sorgen, dass der Gedanke der Nutzen-Äquivalenz zum Tragen kommt. Dabei soll er nicht den Wert der Bebauung widerspiegeln, sondern die Teilhabe an der Kommune und deren Nutzungsangebot vermittelt durch den Grundbesitz in der jeweiligen Lage. Immerhin wird durch die Orientierung am Verhältnis der Bodenwerte zueinander ein gewisser Wertfaktor in der Besteuerung beibehalten. Auch dies begegnet vor

<sup>29</sup> Niedersächsisches Grundsteuergesetz (NGrStG) vom 7. Juli 2021, Nds. GVBl. 2021, S. 502.

<sup>30</sup> V.a. § 2 NGrStG.

<sup>31</sup> Siehe zu Einzelheiten des Lagefaktors § 5 NGrStG.

<sup>32</sup> § 7 NGrStG.

dem Hintergrund des Gebots der steuerlichen Belastungsgleichheit nach Art. 3 Abs. 1 GG Bedenken. Letztlich verwischt diese starke Betonung des Äquivalenzgedankens<sup>33</sup> auch hier die Unterschiede zu den Vorzugslasten in Form von Beiträgen und Gebühren.

Dieser niedersächsischen Regelung wollen nach Stand September 2021 auch Hamburg und Hessen<sup>34</sup> folgen.

### 3. Punktuelle Anpassungen (Sachsen)

Punktuelle Anpassungen hat Sachsen mit seinem Grundsteuermesszahlengesetz vorgenommen, indem es im Vergleich zum Bundesmodell die Grundsteuermesszahlen aufgespalten hat. Danach wird für unbebaute Grundstücke sowie für Ein- und Zweifamilienhäuser, für Mietwohngrundstücke und für Wohnungseigentum eine Grundsteuermesszahl von 0,36 Promille, für Geschäftsgrundstücke, gemischt genutzte Grundstücke, Teileigentum und sonstige bebaute Grundstücke aber von 0,72 Promille festgelegt. Auch dadurch werden die Lasten der Grundsteuer innerhalb der Gruppe der Immobilieneigentümer einer Gemeinde abweichend verteilt.

### 4. Übrige Länder

Die übrigen Länder folgen soweit ersichtlich dem Bundesmodell, das weiterhin auf dem Verkehrswert der Immobilien aufbaut und regelmäßige Feststellungen vorsieht.

## IV. Zusammenfassung

Der Entwurf eines bayerischen Grundsteuergesetzes begegnet vor allem wegen des zu Grunde gelegten Flächenmodells erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken. Ein Verstoß gegen den Grundsatz der steuerlichen Belastungsgleichheit nach Art. 3 Abs. 1 GG drängt sich auf. Zudem erscheinen die Kombination der verschiedenen Ermäßigungsmöglichkeiten der Grundsteuermesszahlen sowie das zonierte Hebesatzrecht besonders fragwürdig. Vorzugswürdig erwiese sich nach möglicherweise eine Orientierung am Bodenrichtwert, wie dies auch in Baden-Württemberg geschehen ist.



Prof. Dr. Thorsten Ingo Schmidt

<sup>33</sup> So besonders deutlich § 2 Abs. 3 NGrStG.

<sup>34</sup> Siehe für Hessen nunmehr Gesetzentwurf der Landesregierung eines Hessischen Grundsteuergesetzes (HGrStG-E) vom 7. Juni 2021. Siehe auch *Löhr*, BB 2020, S. 1687.



LMU · Prof. Dr. Klaus-Dieter Drüen ·  
Professor-Huber-Platz 2 · 80539 München

Bayerischer Landtag  
z.Hd. Herrn MdL J. Zellmeier  
Vorsitzender des Ausschusses für Staatshaushalt  
und Finanzfragen  
Maximilianeum  
81627 München

Professor Dr. Klaus-Dieter Drüen  
Richter am Finanzgericht

Telefon +49 (0)89 2180-2718  
Telefax +49 (0)89 2180-17843

steuerrecht@jura.uni-muenchen.de

www.jura.uni-muenchen.de

Postanschrift  
Professor-Huber-Platz 2  
80539 München

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom  
27.7.2021

Unser Zeichen

München, im September 2021

### Stellungnahme im Rahmen der Sachverständigenanhörung zum bayerischen Grundsteuergesetz

Ich danke dem Bayerischen Landtag für die Gelegenheit, eine Einschätzung zum Entwurf des bayerischen Grundsteuergesetzes abgeben zu dürfen. Bei meiner schriftlichen Stellungnahme zum Gesetzesentwurf beschränke ich mich auf adressierte Grundfragen der landesgesetzlichen Reform der Grundsteuer. Ausgangspunkt ist die Frage, ob die landesgesetzliche Ausgestaltung der Grundsteuer dem Prinzip der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit folgen muss (II.). Dabei sind die Freiheiten des Landesgesetzgebers bei der Abweichungsgesetzgebung mit der landesgesetzlichen Wahl und folgerichtigen Ausgestaltung des Belastungsgrundes der Grundsteuer zu betonen (III.). Daraufhin sind die tragenden Weichenstellungen im Entwurf der Bayerischen Staatsregierung zum Bayerischen Grundsteuergesetz (BayGrStG-E, im Folgenden zitiert als: RegE) zu würdigen (IV.). Zu anderen Einzelfragen der Grundsteuerreform kann ich aus juristischer Sicht gerne im Rahmen der Anhörung Stellung nehmen.

#### I. Bayerische Gesetzesinitiative zur Abweichungsgesetzgebung

Ich begrüße grundsätzlich die bayerische Gesetzesinitiative zur Abweichungsgesetzgebung bei der Grundsteuer. Sie ist Ausdruck des föderalen Ringens um eine akzeptanzschaffende und zugleich für Bürger und Verwaltung einfach vollziehbare Besteuerung des Innehabens und der Nutzung von Grundbesitz. Das nach dem verfassungsgerichtlichen Neuregelungsauftrag vom Bund erlassene Gesetz zur Reform des Grundsteuer- und Bewertungsrechts<sup>1</sup> ist substanzieller verfassungsrechtlicher Kritik ausgesetzt<sup>2</sup>. Klaus

<sup>1</sup> Grundsteuer-Reformgesetz – GrStRefG v. 26.11.2019, BGBl. I 2019, 1794.

*Tipke* hat resignierend festgestellt, dass die Finanzbehörden „zu einer zeitnahen, gerechten Grundstücksbewertung [...] noch nie in der Lage gewesen [sind]. ‚Gleichheit im Belastungserfolg‘ ist zu keiner Zeit erreicht worden“<sup>3</sup>. Gleichwohl hält das Bundesgrundsteuerrecht an der Wertorientierung und am Erfordernis einer periodischen Bewertung aller Grundbesitzeinheiten fest. Gerade wegen der Gefahr der wiederum relationsverzerrenden Bewertung von Grundstücken<sup>4</sup> und zur Vermeidung einer Verfehlung der Verkehrswerte, können die jeweils dem Gleichheitssatz unterworfenen Länder auch alternative Grundsteuermodelle einführen. Darum sind landesgesetzliche Alternativen zur Gewähr einer verfassungsbeständigen Grundsteuer die Mühen der Landesgesetzgebung wert. Es ist gut, dass der Bayerische Landtag um die bayerische Ausgestaltung unter Einbeziehung von Sachverständigen ringt.

## II. Der alte und neue Streit über die Rechtfertigung der Grundsteuer

In der rechtspolitischen Reformdebatte zur Grundsteuer<sup>5</sup> wird bekanntlich kontrovers diskutiert, ob das Leistungsfähigkeitsprinzip oder das Äquivalenzprinzip<sup>6</sup> als „Leitlinie für die Grundsteuer“ verstanden werden muss oder darf<sup>7</sup>. *Klaus Tipke* versteht in seinem epochalen Lebenswerk „Die Steuerrechtsordnung“ das Leistungsfähigkeitsprinzip als steuerrechtliches „Fundamentalprinzip der Besteuerung“ und als allein sachgerechten Maßstab des Gleichheitssatzes im Steuerrecht<sup>8</sup>. Darauf gestützt wird in der aktuellen Reformdiskussion bezweifelt, „ob bei der Grundsteuer das Leistungsfähigkeitsprinzip als ‚Fundamentalprinzip der Besteuerung‘<sup>9</sup> einfach beiseitegeschoben werden kann“<sup>10</sup>. Denn „das GG gibt die Besteue-

<sup>2</sup> *Hey*, Grundsteuerreform 2019 – Gibt der Gesetzgeber die richtigen Antworten auf das Grundsteuerurteil des BVerfG vom 10. April 2018?, ZG 2019, 297 (311); *Seer*, Reform der Grundsteuer nach dem Entwurf der Bundesregierung, FR 2019, 941 (948 f.); *Drüen*, in Stenger/Loose, Bewertungsrecht, Grundsteuer und Verfassungsrecht Rz. 31 ff. (Sept. 2020) m.w.N.

<sup>3</sup> *Tipke*, Die Steuerrechtsordnung, Bd. II, 2. Aufl. 2003, S. 956.

<sup>4</sup> Zur Rüge erheblicher Verzerrungen zwischen Grundsteuerwert und Verkehrswert im Bundesgrundsteuergesetz *Heine*, KStZ 2020, 1 (5) m.w.N.

<sup>5</sup> Vgl. nur *Richter/Welling*, Tagungs- und Diskussionsbericht zum 72. Berliner Steuergespräch „Die Reform der Grundsteuer“, FR 2019, 951.

<sup>6</sup> Allgemein zur Frage einer Prinzipienhierarchie und des Vorrangs des Leistungsfähigkeitsprinzips *Hey*, Vom Nutzen des Nutzenprinzips für die Gestaltung der Steuerrechtsordnung, in Festschrift Lang, 2010, S. 133 (163 f.).

<sup>7</sup> Zuletzt *Scheffler/Roith*, Leitlinien für eine Reform der Grundsteuer, ifst-Schrift Nr. 526, 2018, S. 25 ff. und *Freund*, Der Belastungsgrund der Grundsteuer – von Leistungsfähigkeit und Äquivalenz, FR 2019, 931 (932 ff.).

<sup>8</sup> Eingehend *Tipke*, Die Steuerrechtsordnung, Bd. I, 2. Aufl. 2000, S. 479-530, insbesondere 491, 500 f.; zur (beschränkten) Bedeutung des Äquivalenzprinzips ebd., S. 476 ff. Danach schließt *Tipke* dieses Prinzip jedenfalls als Maßstab oder Bemessungsgrundlage allgemeiner Personensteuern und für die Unternehmensbesteuerung aus (ebd., S. 479).

<sup>9</sup> Zur Relativierung dieses „Fundamentalprinzips“ mit nur eingeschränktem Anwendungsbereich und konkretisierungsbedürftigem Inhalt bereits *Drüen*, in *Tipke/Kruse*, AO/FGO, § 3 AO Rz. 50a (April 2016) m.w.N.

<sup>10</sup> So *Löhr*, Grundsteuerreform: Panne auf der Zielgeraden?, ZKF 2019, 169 (174). Diese Frage verneinend *M. Vogel*, Hintergrund, Herausforderungen und Handlungsoptionen für den Gesetzgeber, jM 2019, 206 (211).

nung nach der Leistungsfähigkeit vor<sup>11</sup>. Nach der Gegenansicht besteht dagegen kein verfassungsrechtlicher Zwang, die Grundsteuer am Maßstab des Leistungsfähigkeitsprinzips auszurichten<sup>12</sup>. Der Grunddisens in der rechtspolitischen Reformdebatte zur Grundsteuer liegt in der Frage, ob neben dem oder anstelle des Leistungsfähigkeitsprinzips das Äquivalenzprinzip auf der Ebene der Auswahl des Belastungsgrundes ebenfalls verfassungsrechtlich zulässig ist<sup>13</sup>.

Das (reine) Flächenmodell negiert das Leistungsfähigkeitsprinzip vollkommen<sup>14</sup>. Der Entwurf des Bayerischen Grundsteuergesetzes bekennt sich zum Äquivalenzprinzip. Die Belastungsgrundentscheidung liegt im Landesmodell in der Schaffung eines Ausgleichs dafür, Nutzen aus kommunal bereitgestellter Infrastruktur ziehen zu können (z.B. Schutz des Privateigentums durch Brandschutz oder Räumungsdienste, Ausgaben für Kinderbetreuung und Spielplätze, RegE, S. 11). Die Frage nach der grundsätzlichen Verfassungsmäßigkeit eines wertunabhängigen Grundsteuermodells ist bekanntlich heftig umstritten<sup>15</sup>. Der Entwurf des Bayerischen Grundsteuergesetzes geht – wie auch das niedersächsische Grundsteuergesetz (NGrStG vom 7.7.2021, Nds. GVBl. 2021, 502) und der Entwurf der Hessischen Landesregierung – von der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit eines Äquivalenzmodells bei der Grundsteuer aus<sup>16</sup>.

Die Grundsteuer ist als Objektsteuer ein natürlicher Kandidat für die These, dass nicht alle Steuern dem Leistungsfähigkeitsprinzip folgen müssen. Denn die Grundsteuer ist eine traditionelle Realsteuer<sup>17</sup>, die nicht auf die individuelle Leistungsfähigkeit einer Person, sondern allein auf das Innehaben von Grundbesitz ausgerichtet ist. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat das Leistungsfähigkeitsprinzip vor allem als zentrale Ausgestaltungsdirektive der Einkommensteuer angesehen<sup>18</sup>. Die Bedeutung des Leistungsfähigkeitsprinzips bei anderen Steuern, wie namentlich den Verbrauch- und Verkehrsteuern ist

<sup>11</sup> So G. Kirchhof, Die grundgesetzlichen Grenzen der Grundsteuerreform – Verfassungsrechtliche Analyse der Reformvorschläge für eine Neubemessung der Grundsteuer, DStR 2018, 2661 (2662); im Sinne eines „Leitprinzips der Besteuerung“ P. Kirchhof, Die Gleichheit vor dem Steuergesetz, StuW 2017, 3 (9).

<sup>12</sup> Explizit für die parallele Diskussion in Österreich Hörtnagl-Seidner, Die Grundsteuer auf dem Prüfstand, Wien 2019, S. 24 m.w.N.

<sup>13</sup> Dafür Schmehl, Das Äquivalenzprinzip im Recht der Staatsfinanzierung, 2004, S. 96 f., 108 und gerade bei der Grundsteuer Schmehl, Kritische Bestandsaufnahme der Grundsteuer, DStJG 35 (2012), 249 (255 f., 285, 289 f.); zustimmend Freund, FR 2019, 931 (940); kritisch Löhr, Grundsteuerreform: Panne auf der Zielgeraden?, ZKF 2019, 169 (174); ablehnend M. Vogel, Hintergrund, Herausforderungen und Handlungsoptionen für den Gesetzgeber, jM 2019, 206 (211).

<sup>14</sup> Löhr, ZKF 2019, 169 (174); Löhr, Flächensteuer: Eine Mogelpackung?, BB 2019, 2589 (2591).

<sup>15</sup> Bejahend Schmehl, DStJG 35 (2012), 249 (288 ff.); G. Kirchhof, DStR 2018, 2661 (2669); G. Kirchhof, Der Belastungsgrund von Steuern – zum verfassungsrechtlichen Auftrag, die Grundsteuer zu reformieren, DStR 2020, 1073 (1080 ff.); Freund, FR 2019, 931 (937 ff.); ablehnend Seer, Grundsteuer nach dem Urteil des BVerfG vom 10.4.2018 – Analyse und Folgerungen, DB 2018, 1488 (1492 f., 1495); Scheffler/Roith, ifst-Schrift Nr. 526, 2018, S. 39 f.; Hey, Grundsteuerreform 2019, ZG 2019, 297 (312 f.); Th. I. Schmidt, Verfassungswidrigkeit der Grundsteuer als Flächensteuer, DStR 2020, 249 (252 ff.).

<sup>16</sup> Zuvor bereits Eckpunkte für eine vereinfachte Grundsteuer nach dem Äquivalenzprinzip der Arbeitsgruppe der Länder Baden-Württemberg, Bayern und Hessen, August 2010.

<sup>17</sup> Drüen in Tipke/Kruse, AO/FGO, § 3 AO Rz. 62 (April 2016) m.w.N.

<sup>18</sup> BVerfG, Urteil v. 6.3.2002 – 2 BvL 17/99, BVerfGE 105, 73 – Rz. 197; BVerfG, Beschluss v. 18.7.2012 – 1 BvL 16/11, BVerfGE 132, 179 – Rz. 32.

demgegenüber deutlich relativiert<sup>19</sup>. In seiner Entscheidung zur Grundsteuer<sup>20</sup> verwendet es selbst den Begriff „Leistungsfähigkeit“ weder im Maßstabsteil zum Gleichheitssatz noch konkret bei seiner Verwerfung der einheitswertbedingten Verzerrung bei der Grundstücksbewertung. Auch manche Ökonomen halten die Verbindung von Grundsteuer und Leistungsfähigkeit für fernliegend und sehen das Äquivalenzprinzip als natürliche Rechtfertigungsgrundlage der Grundsteuer an<sup>21</sup>.

Dabei lässt sich Äquivalenz als Kostenäquivalenz oder alternativ als Nutzenäquivalenz begreifen. Denn sie lässt sich mit Blick auf die Leistung des Staates kostenbezogen oder mit Blick auf den vermittelten Vorteil beim Bürger oder Unternehmen nutzenorientiert anwenden<sup>22</sup>. Bei der Nutzenäquivalenz wird die Leistung des Abgabepflichtigen in Relation zur Gegenleistung des Gemeinwesens gesetzt, während bei der Kostenäquivalenz als kostenorientierter Variante der Blick ausschließlich auf die Leistung des Gemeinwesens gerichtet und das Gesamtabgabenaufkommen in Relation zu den Gesamtkosten gesetzt wird<sup>23</sup>. Das BVerfG spricht vom „Gedanke[n] der Aufwands- und Nutzenproportionalität als Ausprägung des Äquivalenzprinzips“<sup>24</sup>. Das Äquivalenzprinzip erweist sich als „ein wertungsoffenes Prinzip“, weil „Kosten- und Nutzenmaßstab sehr unterschiedliche Ergebnisse zulassen“<sup>25</sup>. Akademisch sind sowohl eine kostenorientierte als auch eine nutzenorientierte Interpretation des Äquivalenzprinzips vertretbar<sup>26</sup>. Bei der Grundsteuer lassen sich die alternativen Sichtweisen der Äquivalenz mit Verwaltungskosten- und Bürgernutzenäquivalenz durch die Kombination von Fläche und Lagefaktoren verbinden. In der Literatur werden Kombinationsmodelle zwischen dem Modell der Flächensteuer und dem Verkehrswertmodell durchaus positiv beurteilt, weil sie Variabilität begründen, inhaltlich reizvoll erscheinen und zugleich die politischen Durchsetzungschancen von Mischkonzepten erhöhen<sup>27</sup>. Anders als das niedersächsische Grundsteuergesetz und der Entwurf der Hessischen Landesregierung sieht der bayerische Gesetzesentwurf indes bewusst kein Kombinationsmodell vor<sup>28</sup>.

<sup>19</sup> Nachweise zum Streit bei *Drüen* in Tipke/Kruse, AO/FGO, § 3 AO Rz. 50a (April 2016).

<sup>20</sup> BVerfG, Urteil v. 10.4.2018 – 1 BvL 11/14, 12/14, 1/15, 1 BvR 639/11, 889/12, BVerfGE 148, 147.

<sup>21</sup> Zuletzt *Maiterth* im Rahmen der Jahrestagung „Immobilien im Steuerrecht“ 2021 (Tagungsband erscheint 2022).

<sup>22</sup> *Schmehl*, Das Äquivalenzprinzip im Recht der Staatsfinanzierung, 2004, S. 14 ff., 41.

<sup>23</sup> *Drüen*, in Tipke/Kruse, AO/FGO, § 3 AO Rz. 19a (April 2016) m.w.N.

<sup>24</sup> BVerfG, Beschluss v. 15.1.2014 – 1 BvR 1656/09, BVerfGE 135, 126 – Rz. 91; BVerfG, Stattgebender Kammerbeschluss v. 18.7.2019 – 1 BvR 807/12, DWW 2019, 387 – Rz. 41.

<sup>25</sup> *Hey*, Vom Nutzen des Nutzenprinzips für die Gestaltung der Steuerrechtsordnung, in Festschrift Lang, 2010, S. 133 (164).

<sup>26</sup> *Scheffler/Roith*, ifst-Schrift Nr. 526, 2018, S. 31 ff.

<sup>27</sup> *Schmehl*, DStJG 35 (2012), 249 (286); positiv auch *G. Kirchhof*, DStR 2018, 2661 (2669) mit der Ergänzung des äquivalenzorientierten Flächenmodells um einen „gemeindepauschalen Regionalwert“.

<sup>28</sup> Auch die vorgesehenen Möglichkeiten, räumlich zonierte Hebesätze sowie reduzierte Hebesätze aus bestimmten Förder- und Privilegierungsgründen festlegen zu können (Art. 5 Abs. 1 Nr. 1 RegE), sind nicht Ausdruck einer partiellen Wertorientierung, sondern sollen zu einer weiteren Stärkung der kommunalen Planungs- und Finanzhoheit als Ausdruck des kommunalen Selbstbestimmungsrechts führen (RegE, S. 2).

Prinzipientheoretisch wird durch Kombinationsmodelle eine Brücke von der Äquivalenz zur Leistungsfähigkeit geschlagen. Denn das Leistungsfähigkeitsprinzip ist grundsätzlich mit dem Prinzip der Nutzenäquivalenz kompatibel<sup>29</sup>. Als Nutzenprinzip verstanden, führt das Äquivalenzprinzip nämlich zu gleichen Bemessungsgrundlagen wie das Leistungsfähigkeitsprinzip<sup>30</sup>. Gerade bei der Grundsteuer gelangt die Nutzenäquivalenz „zu gleichen – wertabhängigen – Bemessungsgrundlagen wie das Leistungsfähigkeitsprinzip“<sup>31</sup>. Die lagebezogene Modifikation des Flächenmodells wird zutreffend „als Schritt in Richtung der Anerkennung des Leistungsfähigkeitsprinzips“<sup>32</sup> eingeordnet. Darum wird beim Abstellen des Gesetzgebers auf die Nutzenäquivalenz parallel zum Gebot der realitätsgerechten Wertrelation bereits die Forderung nach einer realitätsgerechten Nutzenrelation<sup>33</sup> anhand wirklicher Nutzenparameter<sup>34</sup> erhoben. Demgegenüber beruht das reine Flächenmodell nach dem Rechtfertigungsansatz der Kostenäquivalenz auf der „Abkehr von jedem Verkehrswertbezug“<sup>35</sup>. Angesichts der dynamischen Veränderung von Grundstückswerten<sup>36</sup> liegt der Vorteil des (verkehrs)wertunabhängigen, flächenbezogenen Äquivalenzmodells gerade in der „Abkoppelung vom Grundstückswert“<sup>37</sup>. Da der Äquivalenzbezug allein auf die Höhe der Verwaltungskosten gerichtet ist, scheidet eine verfassungsrechtsrelevante Relation zum Verkehrswert bereits im Ansatz aus. Darum erübrigt es sich, beim bayerischen Entwurf zum Grundsteuergesetz auf die Gefahren auch jeder mittelbaren Verkehrswertorientierung hinzuweisen.

Der theoretische Streit über die richtigen Prinzipien zur Rechtfertigung einer Steuer hat bei der Grundsteuer durch die Verfassungsänderung im Jahre 2019 eine andere juristische Bedeutung erhalten.

### III. Die Freiheiten des abweichenden Landesgesetzgebers und Konsequenzen für die Landesgrundsteuer

Ist die Rechtfertigung der Grundsteuer allgemein umstritten und werden zum Teil sowohl das Leistungsfähigkeits- als auch das Äquivalenzprinzip als untaugliche Grundlage angesehen<sup>38</sup>, so hat die Einführung der Abweichungsgesetzgebung verfassungsrechtliche Folgen. Den Ländern kommt durch die Abweichungsgesetzgebung politische Gestaltungsmacht zu<sup>39</sup>. Das neue Arrangement der Abweichungsgesetz-

<sup>29</sup> Löhr, BB 2019, 2589 (2592); Löhr/Kempny, DStR 2019, 537 (539).

<sup>30</sup> Hey, in Tipke/Lang, Steuerrecht, 24. Aufl. 2020, Rz. 3.46; allgemein Hey, in Festschrift Lang, 2010, S. 133 (163).

<sup>31</sup> Löhr, ZKF 2019, 169 (175).

<sup>32</sup> Löhr, BB 2019, 2589 (2592).

<sup>33</sup> Seer, DB 2018, 1488 (1493).

<sup>34</sup> M. Vogel, jM 2019, 206 (209).

<sup>35</sup> Freund, FR 2019, 931 (938).

<sup>36</sup> Die steuerliche Orientierung am „dynamischen Verkehrswert“ ablehnend auch G. Kirchhof, DStR 2018, 2661 (2666).

<sup>37</sup> Dazu, selbst ablehnend Seer, DB 2018, 1488 (1492).

<sup>38</sup> So zuletzt Birk/Desens/Tappe, Steuerrecht, 23. Aufl. 2020, Rz. 71.

<sup>39</sup> Kreuter-Kirchhof, Die Abweichungsgesetzgebungskompetenz der Länder, in Festschrift Morlok, 2019, S. 141 (148).

gebung bei der Grundsteuer hat einerseits einen „experimentellen Charakter“ und schafft „eine Form des regulatorischen Wettbewerbs zwischen Bund und Ländern“<sup>40</sup>. Im Zeitablauf ist es denkbar, dass sich ein Grundsteuermodell in der Anwendung als „Best Practice“ erweist<sup>41</sup> und sich später wieder eine Konvergenz bei der Grundsteuer ergibt<sup>42</sup>. Andererseits – und im Folgenden entscheidend – eröffnet der durch die Föderalismusreform 2006 eingeführte neue Kompetenztypus<sup>43</sup> den Ländern einen deutlich weitergehenden Zugriff auf die materiellen Gestaltungsentscheidungen des Gesetzesrechts als die frühere Rahmengesetzgebung<sup>44</sup>. Nach Aufgabe der Rahmengesetzgebungskompetenz des Art. 75 GG a.F. gestalten Bund und Länder die Sachbereiche der Abweichungsgesetzgebung grundsätzlich gleichberechtigt<sup>45</sup>. Die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes entfaltet in den Fällen des Art. 72 Abs. 3 GG keine Sperrwirkung<sup>46</sup>. Die Abweichungsgesetzgebung vermittelt vielmehr eine „doppelte Vollkompetenz“<sup>47</sup> zur Gesetzgebung, wobei die letzte Regelung nach Art. 72 Abs. 3 Satz 2 GG den verfassungsrechtlich angeordneten Anwendungsvorrang genießt<sup>48</sup>. Darum steht dem Landesgesetzgeber parallel die Vollkompetenz zur Gesetzgebung neben dem Bund zu<sup>49</sup>. Der Begriff der „Öffnungsklausel“<sup>50</sup> ist geeignet, die Freiheit des abweichenden Landesgesetzgebers zu unterschätzen<sup>51</sup> oder gar inhaltlich einzugrenzen, wie dies gelegentlich in der Literatur vorgeschlagen wird. Die Abweichungsbefugnis des Landesgesetzgebers ist indes inhaltlich nicht beschränkt<sup>52</sup>. Ein abweichender Landesgesetzgeber ist nach Art. 72 Abs. 3 Satz 1 GG nicht auf die Wahrung der Grundkonzeption oder der Grundsätze des von der Abweichung betroffenen Bundesgesetzes verpflichtet<sup>53</sup>. Vielmehr haben die Länder nunmehr das Recht zur unkonditionierten, konkurrierenden und abweichungsoffenen Gesetzgebung<sup>54</sup>, die allein durch höherrangiges Recht limitiert wird. Das Bundes-Grundsteuergesetz ist verfassungsrechtlich kein Maßstab für den abweichenden

<sup>40</sup> Allgemein *Oeter*, in v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 72 Rz. 124.

<sup>41</sup> Vgl. *Hey*, Kompetenz des Bundes zur Reform der Grundsteuer und zur Regelung von Öffnungs- bzw. Abweichungsklauseln zugunsten der Länder, in Scheffler/Hey, Aktuelle Fragen der Grundsteuerreform, ifst-Schrift Nr. 530, 2019, S. 59 (74).

<sup>42</sup> *Marx*, Update zur Grundsteuerreform, DStZ 2019, 687 (691).

<sup>43</sup> *Herbst*, Gesetzgebungskompetenzen im Bundesstaat, 2014, S. 127.

<sup>44</sup> *Oeter* in v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, Bd. 2, 7. Aufl. 2018, Art. 72 Rz. 122.

<sup>45</sup> *Herbst*, Gesetzgebungskompetenzen im Bundesstaat, 2014, S. 131.

<sup>46</sup> *Sodan/Haratsch*, GG, 4. Aufl. 2018, Art. 72 Rz. 24; *Herbst*, Gesetzgebungskompetenzen im Bundesstaat, 2014, S. 128; *Dreier/Wittreck*, GG, 3. Aufl. 2015, Art. 72 Rz. 33.

<sup>47</sup> *Weltecke*, Gesetzgebung im Bundesstaat, 2009, S. 37 m.w.N.

<sup>48</sup> BVerwG, Beschluss v. 11.4.2016 – 3 B 29/15, NVwZ-RR 2016, 484 – Rz. 5; Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung v. 29.5.2017 – Vf. 8-VII-16, BayVBl 2018, 53 – Rz. 30; *Dreier/Wittreck*, GG, 3. Aufl. 2015, Art. 72 Rz. 33.

<sup>49</sup> *Sodan/Haratsch*, GG, 4. Aufl. 2018, Art. 72 Rz. 24.

<sup>50</sup> *Löhr*, ZKF 2019, 169 (173); *Marx*, DStZ 2019, 687 (689); *Heine*, Reform des Bewertungs- und Grundsteuerrechts, KStZ 2020, 1 (2).

<sup>51</sup> Kritisch zur Bezeichnung als „Öffnungsklausel“ bereits *Feldner/Stoklassa*, Verfassungsrechtliche Fragen zur sog. Länderöffnungsklausel im Rahmen der Grundsteuerreform, DStR 2019, 2505 (2507).

<sup>52</sup> *Dreier/Wittreck*, GG, 3. Aufl. 2015, Art. 72 Rz. 41.

<sup>53</sup> *Uhle*, in Maunz/Dürig, GG, Art. 72 Rz. 270 (März 2019).

<sup>54</sup> Treffend *Uhle*, in Kluth, Föderalismusreformgesetz, 2007, Art. 72 Rz. 7.

Landesgesetzgeber. Nicht nur die Ziele, sondern auch der Umfang der Abweichungsgesetzgebung liegt in der Hand des Landesgesetzgebers. Ihm sind dabei ebenso grundsatz- wie detailbezogene und ebenso materiell-rechtliche wie verfahrensrechtliche Abweichungen möglich, deren Inhalt er so ausformen kann, wie er dies nach seinem politischen Ermessen für sachgerecht erachtet<sup>55</sup>.

Für die Grundsteuerreform bedeutet dies: Das Finanzverfassungsrecht hat Einfluss auf die Grundrechtsprüfung. Die Grundsteuer wird nicht nur in Art. 106 Abs. 6 Satz 1 GG vorausgesetzt. Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 7 GG setzt verfassungsrechtlich zugleich *verschiedene* verfassungsrechtlich zulässige Formen der Grundsteuer voraus. Die für die Grundsteuer eingeführte Abweichungsgesetzgebung immunisiert zwar nicht die Ausgestaltung der Landesgrundsteuer. Aber der Kreis der vertretbaren Belastungsentscheidungen des Landesgesetzgebers wird erweitert. Die Vorstellung einer einzig richtigen Setzung des Belastungsgrundes verträgt sich bereits nicht mit dem Institut der Abweichungsgesetzgebung. Wenn sogar die Ausklammerung der Bebauung im Rahmen der Bodenwertsteuer als verfassungsrechtlich zulässige Grundsteuer vertreten wird<sup>56</sup>, so illustriert dies die verfassungsrechtlich vertretbaren Spielräume des Landesgesetzgebers. Überdies sollte für die verfassungsrechtliche Relation gelten, dass je geringer der Steuereingriff ist, umso größer die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers ausfällt, die das BVerfG in ständiger Rechtsprechung hervorhebt<sup>57</sup>.

Kompetenzrechtlich kann der jeweilige Landesgesetzgeber darum „reine“ leistungsfähigkeits- oder äquivalenzorientierte Modelle wählen. Trotz des inzwischen erlassenen Bundes-Grundsteuergesetzes ist kompetenzrechtlich auch ein vollständig wertunabhängiges Modell zulässig. Die Konzeptfreiheit eines jeden einzelnen abweichungswilligen Landes trägt aber auch Kombinationsmodelle. Denn die Konzeptfreiheit des abweichenden Landesgesetzgebers impliziert auch seine „Mischfreiheit“. Die Abweichungsgesetzgebung ermöglicht eine landesgesetzliche Regelung, die sich im Verhältnis zur verdrängten bundesgesetzlichen Regelung als ein minus, ein maius, ein aliud oder eine Mischform dieser Möglichkeiten darstellt<sup>58</sup>.

Nach Einführung der Abweichungsgesetzgebung geht es nicht (mehr) darum, welches Modell steuerdogmatisch vorzuzugwürdig ist. Konkret ist die Frage nicht, ob ein Sachverständiger selbst Befürworter des Flächenmodells ist oder daran Inkonsistenzen ausmacht. Die verfassungsrelevante Frage ist allein, ob das vom Landesparlament mehrheitlich politisch präferierte Modell verfassungsfest ist oder nicht.

<sup>55</sup> Uhle, in Maunz/Dürig, GG, Art. 72 Rz. 270 (März 2019).

<sup>56</sup> Dazu eingehend – selbst ablehnend – G. Kirchhof, Bodenwertsteuer und Grundgesetz: Die aktuelle Grundsteuergesetz Baden-Württembergs verletzt die Verfassung, DB 2020, 2600 m.w.N.

<sup>57</sup> St.Rspr., z.B. BVerfG, Urteil v. 17.12.2014 – 1 BvL 21/12, BVerfGE 138, 136 – Rz. 123.

<sup>58</sup> Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung v. 29.5.2017 – Vf. 8-VII-16, BayVBl 2018, 53 – Rz. 30 m.w.N.

#### **IV. Die landesgesetzliche Entscheidung für eine einfache, für Bürger und Verwaltung leicht administrierbare Grundsteuer**

Im Rahmen der landesrechtlichen Konzeptionsfreiheit bei der Abweichungsgesetzgebung kommt der Wahl des Belastungsgrundes der Grundsteuer eine zentrale und für die weitere verfassungsrechtliche Beurteilung weichenstellende Bedeutung zu. Das Verfassungsrecht nimmt der Politik die Konzeptentscheidung über die Grundsteuer nicht aus der Hand<sup>59</sup>.

Der Entwurf der Bayerischen Staatsregierung zum Bayerischen Grundsteuergesetz zielt auf eine unbürokratische und zeitgemäße Fortentwicklung der Grundsteuer für Grundstücke des Grundvermögens (Grundsteuer B) ab<sup>60</sup>. Für Grundstücke des Grundvermögens wird hierzu aus Gründen der besseren Nachvollziehbarkeit einem Flächenmaßstab auf Basis des Äquivalenzprinzips gefolgt (RegE, S. 1). Das Bayerische Grundsteuergesetz hat im Bereich der Grundstücke des Grundvermögens (Grundsteuer B) weitreichend von der Abweichungsmöglichkeit für die Grundsteuer (Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 7 GG) Gebrauch gemacht. Für den Bereich der Betriebe der Land- und Forstwirtschaft (Grundsteuer A) werden nur punktuelle Änderungen vorgenommen. Er verzichtet auf die in ihrer Rechtfertigung und Lenkungswirkung fragwürdige Grundsteuer C<sup>61</sup>. Neu eingeführt werden gesonderte kommunale Optionen für die Ausweisung von Hebesatzgebieten sowie für reduzierte Hebesätze in Fällen mit einer Ermäßigung der Grundsteuermesszahl. Durch diese neue Möglichkeit, räumlich zonierte Hebesätze sowie reduzierte Hebesätze aus bestimmten Förder- und Privilegierungsgründen festlegen zu können, soll es zu einer weiteren Stärkung der kommunalen Planungs- und Finanzhoheit als Ausdruck des kommunalen Selbstbestimmungsrechts kommen (RegE, S. 2, S. 20 f.).

Der abweichungswillige Landesgesetzgeber hat eine eigene Steuerwürdigkeits- und Steuerbelastungsgrundentscheidung für die Grundsteuer zu treffen. Im Rahmen der landesrechtlichen Konzeptionsfreiheit bei der Abweichungsgesetzgebung kommt der Wahl des Belastungsgrundes der Grundsteuer eine zentrale und für die weitere verfassungsrechtliche Beurteilung weichenstellende Bedeutung zu. Ist gerade der Belastungsgrund bei der Grundsteuer umstritten, so steht er – nach der jüngsten Grundgesetzänderung – nunmehr zur Wahl des Bundes- und Landesgesetzgebers. Der legislativen Primärentscheidung über den Belastungsgrund folgt darum die Sekundärentscheidung über die Bewertungsregeln nach, weil diese der folgerichtigen Abbildung und Umsetzung des Belastungsgrundes dienen. Die Bemessungsgrundlage muss den jeweiligen Belastungsgrund realitätsgerecht erfassen<sup>62</sup>. Die verfassungsgerichtliche Forderung nach Realitäts- und Relationsgerechtigkeit der Bewertung von Grundstücken ist relativ und

<sup>59</sup> Schmehl, DStJG 35 (2012), 249 (291).

<sup>60</sup> S. 1 des RegE.

<sup>61</sup> Dazu näher und differenzierend *Vogelpoth*, Die neue Grundsteuer C auf „baureife“ Grundstücke, DStR 2020, 1026.

<sup>62</sup> *P. Kirchhof*, Bundessteuergesetzbuch, 2011, § 3 Rz. 11 m.w.N.

hängt entscheidend vom legislativ bestimmten Zielpunkt ab. Die Vorgabe ist nicht absolut<sup>63</sup>, sondern abhängig vom gewählten Belastungsgrund als legislativer Primärentscheidung. So betont das BVerfG: „Jedenfalls muss das so gewählte und ausgestaltete Bemessungssystem, um eine lastengleiche Besteuerung zu gewährleisten, in der Gesamtsicht *eine in der Relation realitäts- und damit gleichheitsgerechte Bemessung des steuerlichen Belastungsgrundes* sicherstellen“<sup>64</sup>. Darum kann nicht ohne Beachtung des vom Gesetzgeber gewählten Belastungsgrundes in die gleichheitsrechtliche Beurteilung der Ausgestaltung der Bemessungsgrundlage einer Steuer eingetreten werden. Vielmehr steuert der gewählte Belastungsgrund über das Folgerichtigkeitsgebot die durchaus flexiblen Maßstäbe des Gleichheitssatzes und von ihm hängt entscheidend der Umfang der gesetzlichen Typisierungsfreiheit ab.

Der RegE stützt die Grundsteuer – ganz traditionell – auf das Äquivalenzprinzip, weil sie als Ausgleich für Aufwendungen der Gemeinde für die örtliche Infrastruktur fungieren soll (RegE, S. 11). Im Zuge der Abweichungsgesetzgebung liegt die Entscheidung über das zugrunde zu legende Verständnis des Äquivalenzprinzips allein beim Gesetzgeber. An die Stelle von konkurrierenden Lehrmeinungen über die dem Steuertatbestand vorausliegende Steuerrechtfertigung tritt nunmehr die bewusste Setzung des Belastungsgrundes für die Grundsteuer, der nach der Rechtsprechung des BVerfG für die folgerichtige Ausgestaltung der Bewertung zentrale Bedeutung hat. Gerade nach Eröffnung des möglichen Grundsteuerpluralismus aufgrund der Abweichungsgesetzgebung haben die differenzierenden Rechtfertigungsansätze den Charakter von bloßen Rechtsmeinungen verloren, weil der Bundes- bzw. Landesgesetzgeber sich mit seiner Belastungsgrundentscheidung einen Ansatz zu eigen machen und folgerichtig im Bewertungsrecht abbilden muss.

Das klassische, von Bayern mitentwickelte und mitgetragene Ländermodell der vereinfachten Grundsteuer nach dem Äquivalenzprinzip, trifft die Belastungsentscheidung deutlich und eindeutig zugunsten der Kostenäquivalenz: „Entscheidend für die Belastung mit Grundsteuer sind [...] die Kosten der Kommune für die [...] Leistungen (Im Sinne von Leistungen für die zur Nutzung von Grundstücken notwendige Infrastruktur) an Bürger und Unternehmen (Äquivalenzprinzip)“<sup>65</sup>. Dabei geben die Flächenmerkmale nach dem Ursprungs-Modellvorschlag „regelmäßig den Ausschlag für die Intensität der Nutzung kommunaler Infrastruktur und für die hieraus entstehenden Kosten. Sie sind damit zulässiger und folgerichtiger

<sup>63</sup> Gegen eine „absolute Realitätsgerechtigkeit“ M. Vogel, jM 2019, 206 (209).

<sup>64</sup> BVerfG, Urteil v. 10.4.2018 – 1 BvL 11/14, 12/14, 1/15, 1 BvR 639/11, 889/12, BVerfGE 148, 147 – Rz. 98 (Hervorhebungen durch den Verf.).

<sup>65</sup> Eckpunkte für eine vereinfachte Grundsteuer nach dem Äquivalenzprinzip der Arbeitsgruppe der Länder Baden-Württemberg, Bayern und Hessen, August 2010, Tz. 2.

Belastungsmaßstab für die Grundsteuer<sup>66</sup>. Die Kostenäquivalenz orientiert sich bei der Bemessung der Grundsteuer an der öffentlichen Kostenstruktur für soziale und technische Infrastruktur<sup>67</sup>.

Der RegE geht vom Finanzbedarf für die kommunale Infrastruktur aus (RegE, S. 11, z. B. Schutz des Privateigentums durch Brandschutz oder Räumungsdienste, durch Ausgaben für Kinderbetreuung und Spielplätze). Ausgehend vom Äquivalenzgedanken bietet sich aus Sicht der Staatsregierung die Fläche als Ausgangspunkt und Maßstab der Lastenverteilung an, „da den einzelnen Grundstückseigentümerinnen und Grundstückseigentümern in der Regel umso mehr Aufwand für bestimmte lokale öffentliche Leistungen ihrer Gemeinde [...] zuordenbar sind, je größer das zu besteuerte Grundstück [...] ist“ (RegE, S. 11).

Natürlich ist einzuräumen, dass allein die Fläche ein sehr grober Typisierungsansatz für die – der Steuerfinanzierung zugänglichen – Infrastruktur der Gemeinde ist. Ist die technische Infrastruktur (wie Grundstücksanschlüsse, Be- und Entwässerung pp.) der Finanzierung durch nichtsteuerliche Abgaben vorbehalten, so wäre die sozial-kulturelle Infrastruktur genauer anhand der Zahl der konkreten Bewohner zu bemessen. Das würde indes nicht nur den Ermittlungs- und Kontrollaufwand durch Erklärungspflichten und Abgleichmöglichkeiten mit den – nicht immer aktuellen und zuverlässigen – Einwohnermeldedaten bedingen, sondern zugleich ein dynamisches Element zur Grundlage der Grundsteuerfestsetzung machen. Da der Gesetzgeber die rechtsrelevante Lebenswirklichkeit realitätsnah erfassen muss, würde er sich mit einer Anknüpfung an die Zahl der Bewohner unter einem ständigen Anpassungszwang setzen<sup>68</sup>. Demgegenüber verfolgt der RegE ein *statisches* Typisierungskonzept, indem die Grundstücksfläche zur Berechnungsgrundlage erklärt wird. Genau wie die – gerade bei der Grundsteuer – zu begrüßende allgemeine Vollzugsorientierung sind auch die Stabilität einer Steuerbemessungsgrundlage und ihre geringe Änderungsbedürftigkeit bei der Grundsteuer legitime Ziele des Gesetzgebers.

Im Rahmen der Freiheit zur Wahl des Belastungsgrundes darf der abweichende Landesgesetzgeber die – beim wertabhängigen Bundesmodell erheblich unterschätzten<sup>69</sup> – Befolungs- und Erhebungskosten von Steuerpflichtigen und Finanzverwaltung maßgeblich berücksichtigen und darf aus Praktikabilitätsgründen – in den verfassungsrechtlichen Grenzen – gesetzliche Typisierungen und Pauschalierungen vorsehen. Typisierungen dienen dabei nicht allein der Verwaltungsvereinfachung<sup>70</sup>, sondern erleichtern zugleich die Mitwirkung des Steuerpflichtigen beim Steuervollzug und insbesondere seine Deklarationspflichten.

<sup>66</sup> Eckpunkte für eine vereinfachte Grundsteuer nach dem Äquivalenzprinzip der Arbeitsgruppe der Länder Baden-Württemberg, Bayern und Hessen, August 2010, Tz. 2.

<sup>67</sup> Dazu, selbst kritisch *Löhr*, ZKF 2019, 169 (174).

<sup>68</sup> Allgemein *Drüen*, in *Tipke/Kruse*, AO/FGO, § 3 AO Rz. 51 (April 2016) m.w.N.

<sup>69</sup> Vgl. *Scheffler*, Analyse der im Referentenentwurf zum Grundsteuer-Reformgesetz vorgeschlagenen Bewertungsregeln, in *Scheffler/Hey*, Aktuelle Fragen der Grundsteuerreform, ifst-Schrift Nr. 530, 2019, S. 6 (57 f.)

<sup>70</sup> Darauf bezogen BVerfG, Urteil v. 10.4.2018 – 1 BvL 11/14, 12/14, 1/15, 1 BvR 639/11, 889/12, BVerfGE 148, 147 – Rz. 136 m.w.N.

Verwaltungsvereinfachung und das Individualinteresse an einfachen und verhältnismäßig erfüllbaren Deklarationspflichten weisen insoweit in dieselbe Richtung. Unbestreitbar verursacht das flächenbezogene Äquivalenzmodell nur geringe administrative Kosten<sup>71</sup> und ist schon modellbedingt leichter vollziehbar<sup>72</sup>. Danach kann die Grundsteuer – das räumen auch Kritiker ein – „sehr einfach erhoben werden“<sup>73</sup>. Die Reichweite der Typisierungsfreiheit des Gesetzgebers ist zielabhängig, weshalb der Zweck und die Funktion der Typisierung für die verfassungsrechtliche Beurteilung maßgebend sind. Grund und Grenzen der Typisierung hängen untrennbar zusammen. Eine absolute Aussage über die verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer Typisierung scheidet aus, weil diese auf das „rechte Verhältnis“ und ihre Angemessenheit<sup>74</sup> nur am Maßstab des Typisierungsgrundes beurteilt werden kann. Bei der Grundsteuer als Realsteuer und zugleich als Massenfallsteuer mit einer relativ geringen Belastung ist der Typisierungsrahmen des abweichenden Landesgesetzgebers besonders weit<sup>75</sup>. Einzelne Grobheiten, Inkonsistenzen oder Optimierbarkeiten führen angesichts des Grundsteuermassengeschäfts nicht bereits zur Verfehlung des verfassungsrechtlichen Typisierungsspielraums.

Der verständliche Einwand wegen der mit dem reinen Flächenmodell verbundenen greifbaren „Wertungerechtigkeit“, dass es „mit dem Nachteil verbunden [ist], dass Luxusvillen in guten Lagen mit den gleichen Flächen ebenso bewertet würden wie Grundstücke in weniger hochpreisigen Gegenden“<sup>76</sup> ist Folge der groben, aber statischen Typisierungsgrundlage. Ein solches „Einfachsteuermodell“ könnte sich aber bei der Grundsteuerreform als verfassungsbeständiger erweisen als wertbasierte oder kombinierte (Flächen-Faktor-)Verfahren mit mittelbarer „Werteinstreuung“ zur „Dämpfung“ des reinen Flächenwerts (Entwurf der hessischen Landesregierung, S. 20 f.). Der Landesgesetzgeber sollte die durch die Verfassungsänderung gewonnene Freiheit bei der Wahl des Belastungsgrundes der Grundsteuer aktiv nutzen und die Vorzüge der Einfachheit und leichten Vollzugsfähigkeit der folgerichtigen Ausgestaltung nicht durch die Suche nach Möglichkeiten zu Wertkorrekturen gefährden.

<sup>71</sup> *Wünsche*, Grundsteuerreform: Es währt schon lange, wird es auch gut?, BB 2019, 1821 (1826); *Meyer-ing/Hintzen/Doedt*, Wertunabhängiges Flächenmodell und Bewertung nach dem Sachwertverfahren idF des GrStRefG zur Bewertung von Geschäftsgrundstücken. DStR 2020, 1705 (1710).

<sup>72</sup> *Breinersdorfer*, zitiert bei *Richter/Welling*, Tagungs- und Diskussionsbericht zum 72. Berliner Steuergespräch „Die Reform der Grundsteuer“, FR 2019, 951 (952).

<sup>73</sup> *Th. I. Schmidt*, DStR 2020, 249 (254).

<sup>74</sup> *Sachs/Nußberger*, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 3 Rz. 109.

<sup>75</sup> Zur Typisierungsbefugnis im Massenfallrecht zur Gewähr von Praktikabilität allgemein *Drüen* in *Tipke/Kruse*, AO/FGO, § 3 AO Rz. 51 (April 2016) m.w.N.

<sup>76</sup> *Breinersdorfer*, zitiert bei *Richter/Welling*, FR 2019, 951 (952).

#### V. Fazit zur Gestaltungsfreiheit des Landesgesetzgebers bei der Grundsteuerreform

Der abweichende Landesgesetzgeber genießt gegenüber dem Bundes-Grundsteuergesetz konzeptionelle Freiheit auch und gerade beim Belastungsgrund. Verfassungsrechtlich ist eine leistungsfähigkeitsbasierte und wertabhängige Belastung von Grundbesitz nicht zwingend vorgegeben. Der Landesgesetzgeber darf bei der Grundsteuer als Objektsteuer und Massenfallsteuer mit geringer Belastungswirkung in weitreichendem Maße typisieren. Er darf mit der Fläche der Grundstücke grobe und statische Typisierungsgrundlagen für die von ihm zu definierende Kostenäquivalenz wählen.

Abschließend seien dem Landesparlament die weitsichtigen und noch heute aktuellen Maximen der Steuerbewertung in Erinnerung gerufen, die *Albert Hensel* schon vor fast 100 Jahren formuliert hat:

„Die rechtswissenschaftliche Behandlung der Steuerbewertung muß von der Grundtatsache ausgehen, daß kein einziger Steuerwert irgendwie mit dem `wirklichen´ Wert des zu bewertenden Gegenstandes übereinzustimmen braucht. Jeder im Steuerrecht verwendete `Wert´ ist nur wegen seiner Funktion, die er im Steuertatbestande zu erfüllen hat, bedeutsam. Von dem für das Einzelgesetz ausgewählten Wert hängt die Höhe des Steuersatzes in erster Linie ab. Bei der Auswahl der im einzelnen Fall anzuwendenden Werte kann daher der Steuergesetzgeber mit vollem Recht seine Wahl zwischen verschiedenen, an sich denkbaren Bewertungsmöglichkeiten treffen; er wird die Auswahl vor allem auch unter Berücksichtigung verwaltungstechnischer Gesichtspunkte zu treffen haben, zumal die Bewertung die Steuerbehörden meist vor die schwierigsten Aufgaben der gesamten Steuerverwaltung, insbesondere der Veranlagung, stellt. Das Gesetz wird also insbesondere auf die objektive Feststellbarkeit der Werte abstellen, ebenso auf die einfache Feststellungsmöglichkeit, selbst wenn dadurch Vereinfachungen beim Bewertungsgeschäft vorgenommen werden, die die Steuerwerte von dem, was man gemeinhin unter dem ‚wirklichen Werte‘ eines Gegenstandes versteht, abführen. Trotz dieser Vereinfachung, die wir namentlich im modernen Steuerrecht antreffen, wird bei Auswahl des Wertmaßstabes und dessen Ausgestaltung dafür Sorge zu tragen sein, daß durch die Bewertung gleichliegende Tatbestände auch gleichmäßig (oder wenigstens möglichst gleichmäßig) vom Steuersatz getroffen werden. Das Steuerrecht wird ferner solche Werte bevorzugen, die dem zu besteuern den Gegenstand für eine gewisse Dauer innewohnen, insbesondere bei den auf eine Dauerbelastung abstellenden Steuern, Namen den auf Vermögensgrundlage fußenden Einheitswertsteuern“<sup>77</sup>.

Mit der Betonung der Auswahlfreiheit und Funktionsgerechtigkeit, der objektiv leichten Feststellbarkeit und der Gleichmäßigkeit und Dauerhaftigkeit der Steuerwerte war *Hensel* seiner Zeit weit voraus. Der Landesgesetzgeber sollte die Leitlinien beherzigen. Besseren Rat gibt es auch heute nicht.

München, im September 2021

gez. Prof. Dr. Klaus-Dieter Drüen

<sup>77</sup> *Hensel*, Steuerrecht, 3. Aufl., 1933, S. 82 f. (Hervorhebungen im Original).

# Die Reform der Grundsteuer: Grundlagen und Handlungsoptionen

Dr. Florian Neumeier

ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München  
e.V.

## Einleitung

Ende 2019 hat der Bundestag ein Gesetz zur Reform der Grundsteuer verabschiedet. Viele Experten hielten eine Grundsteuerreform für längst überfällig. Ausschlaggebend für die Reform war aber letztlich ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts, das die Bewertung des Grundvermögens im Rahmen der aktuell noch gültigen Bewertungsregeln für verfassungswidrig erklärt hatte.

Der vorliegende Beitrag erläutert das in 2019 verabschiedete Grundsteuerreformmodell des Bundes und setzt sich kritisch mit diesem auseinander. Der Fokus liegt dabei ausschließlich auf der Grundsteuer B. Der Beitrag kommt zu dem Schluss, dass das Modell das selbst gesteckte Ziel, eine gerechte Steuerlastverteilung bei vertretbarem Erhebungsaufwand zu erreichen, deutlich verfehlt. Zu begrüßen ist, dass der Gesetzgeber es den Bundesländern durch eine Öffnungsklausel ermöglicht, die Ausgestaltung der Grundsteuer selbst zu regeln. Angesichts der Probleme, die das Reformmodell des Bundes mit sich bringt, ist zu hoffen, dass die Bundesländer von dieser Möglichkeit Gebrauch machen. Der Beitrag plädiert für eine Reform der Grundsteuer, die die Ermittlung der Bemessungsgrundlage deutlich vereinfacht. Die Argumente sprechen dabei für eine Bemessungsgrundlage für die Grundsteuer, die sich auf Wohn- und Grundstücksflächen stützt.

## Hintergrund

Die Grundsteuer muss reformiert werden, das hat das Bundesverfassungsgericht im April 2018 entschieden. Das Gericht hat die Regelungen zur Einheitsbewertung des Grundvermögens im Rahmen der Grundsteuer für verfassungswidrig erklärt, da sie unvereinbar seien mit dem allgemeinen Gleichheitssatz nach Art. 3 Abs. 1 des Grundgesetzes. Das Gericht bemängelte, dass für die Feststellung der sog. Einheitswerte die Wertverhältnisse aus dem Jahr 1964 (für Westdeutschland) bzw. 1935 (für Ostdeutschland) herangezogen werden. Dadurch haben die Einheitswerte mit den tatsächlichen Immobilienwerten nur wenig zu tun, wodurch es nach Auffassung des Gerichts letztlich zu einer willkürlichen Lastenverteilung komme.

Das Bundesverfassungsgericht hat in diesem Zusammenhang festgestellt, dass der Gesetzgeber bei der Wahl der Bemessungsgrundlage für die Grundsteuer einen großen Spielraum besitzt. Die Bemessungsgrundlage muss nicht notwendigerweise wertbasiert sein. Sollte sich der Gesetzgeber jedoch für eine wertbasierte Bemessungsgrundlage entscheiden, so müssen die im Rahmen des Bewertungsverfahrens ermittelten Immobilienwerte hinreichend nah an den Marktwerten der Immobilien sein.

Das Bundesverfassungsgericht hatte in seinem Urteil dem Gesetzgeber eine Frist bis Ende 2019 gesetzt, die Bewertung des Grundvermögens im Rahmen der Grundsteuer neu zu regeln. Im November 2019 dann, kurz vor dem Ablauf dieser Frist, hat der Gesetzgeber ein Reformgesetz verabschiedet. Der Gesetzgeber hat sich dabei für wieder für eine wertbasierte Bemessungsgrundlage entschieden. Angewendet werden sollen die neuen Bewertungsregeln ab 2025. Gleichzeitig enthält das Gesetz jedoch eine Öffnungsklausel, die es den Bundesländern erlaubt, eigene Regelungen für die Bemessung der Grundsteuer zu treffen. Fünf Bundesländer haben bislang angekündigt, von dieser Öffnungsklausel Gebrauch zu machen. Eine weitere wichtige Neuerung ist die Einführung der Grundsteuer C. Kommunen erhalten dabei die Möglichkeit, auf baureife, aber unbebaute Grundstücke einen höheren Hebesatz anzuwenden. Hierdurch soll insbesondere in Regionen mit angespannten Wohnungslagen die Schaffung zusätzlichen Wohnraums vorangetrieben werden.

## **Das Grundsteuermodell der Bundesregierung**

Bis 2024 noch gelten die „alten“ Regeln für die Bemessung der Grundsteuer, die das Bundesverfassungsgericht für verfassungswidrig erklärt hat. Die Grundsteuerlast entspricht dabei dem Produkt aus drei Faktoren:

1. Dem Einheitswert des Grundbesitzes
2. Der Grundsteuermesszahl
3. Dem Grundsteuerhebesatz

Der Grundsteuerhebesatz ist ein individuell von den Kommunen festgesetzter Prozentsatz. Auch nach der Reform soll das Recht zur Festsetzung des Hebesatzes bei den Kommunen verbleiben. Die Grundsteuermesszahl variiert in den westdeutschen

Bundesländern aktuell je nach Grundstückstyp und Höhe des Einheitswerts zwischen 2,6 Promille und 3,5 Promille, in den ostdeutschen Bundesländern zwischen fünf und zehn Promille. Im Zuge der Grundsteuerreform soll die Grundsteuermesszahl beim Bundesmodell auf 0,34 Promille abgesenkt werden. Grund hierfür sind die im Rahmen der Neubewertung des Grundvermögens zu erwartenden deutlichen Wertsteigerungen.

Die wichtigste Änderung im Zuge der Grundsteuerreform betrifft den ersten Faktor. An die Stelle des Einheitswerts des Grundbesitzes tritt beim Reformmodell des Bundes der sog. Grundsteuerwert. Die genaue Ermittlung des Grundsteuerwerts hängt dabei davon ab, ob das Grundstück bebaut oder unbebaut ist und ob es sich bei dem aufstehenden Gebäude um eine Wohn- oder Gewerbeimmobilie handelt. Bei unbebauten Grundstücken erfolgt die Bewertung auf Grundlage von Bodenrichtwerten. Bei bebauten Grundstücken erfolgt die Bewertung entweder auf Basis eines Ertragswert- oder Sachwertverfahrens. Bei Wohnimmobilien wird der Grundsteuerwert auf Grundlage eines Ertragswertverfahrens ermittelt. Der Grundsteuerwert entspricht dabei der Summe aus zwei Komponenten: dem kapitalisierten Reinertrag und dem abgezinsten Bodenwert. Bei Gewerbeimmobilien und gemischt genutzten Immobilien wird der Grundsteuerwert dagegen auf Basis eines Sachwertverfahrens bestimmt. Um zu gewährleisten, dass der Grundsteuerwert die aktuellen Wertverhältnisse abbildet, soll die Wertermittlung alle sieben Jahre erfolgen.

## **Berechnung des Grundsteuerwerts für Wohnimmobilien**

### **Der kapitalisierte Reinertrag**

Der kapitalisierte Reinertrag soll den Wert des aufstehenden Gebäudes abbilden. Er ist das Produkt aus dem sog. Rohertrag der Immobilie und einem Vervielfältiger. Der Rohertrag wird dabei auf Grundlage einer hypothetischen, pauschalisierten Nettokaltmiete berechnet. Für eine konkrete Immobilie hängt die Höhe der pauschalisierten Nettokaltmiete pro Quadratmeter von vier Faktoren ab: dem Bundesland, der Gebäudeart (Unterscheidung zwischen Einfamilienhäusern, Zweifamilienhäusern und Mietwohngebäuden), der Wohnfläche (Unterscheidung zwischen drei Größenklassen: weniger als 60m<sup>2</sup>; 60m<sup>2</sup> bis 100m<sup>2</sup>; größer als 100m<sup>2</sup>) und dem Baujahr (Unterscheidung zwischen fünf Baujahrguppen). Anschließend wird die pauschalisierte

Nettokaltmiete um einen sog. Mietniveaustufenzuschlag bzw. Mietniveaustufenabschlag korrigiert. Dazu werden sämtliche Kommunen einer von sechs Mietniveaustufen zugeteilt. In Abhängigkeit von der Mietniveaustufe wird die pauschalisierte Nettokaltmiete dann um einen festen Prozentsatz nach oben oder unten korrigiert. Ohne diese Korrektur würden sämtliche Immobilien in einem Bundesland, die demselben Immobilientyp, derselben Wohnflächengrößenklasse und derselben Baujahrguppe angehören, denselben Rohertrag aufweisen. Durch die Mietniveaustufenkorrektur findet eine Differenzierung zwischen den Kommunen desselben Bundeslands hinsichtlich des Rohertrags pro Quadratmeter Wohnfläche statt: Immobilien, die sich in einer Kommune befinden, die einer höheren Mietniveaustufe angehört (die aber ansonsten ähnliche Eigenschaften aufweisen), haben einen höheren Rohertrag pro Quadratmeter als Immobilien in einer Kommune, die einer niedrigeren Mietniveaustufe angehört. Da eine Kommune als Ganze einer Mietniveaustufe zugeteilt wird, erfolgt durch die Mietniveaustufenkorrektur allerdings keine Differenzierung innerhalb einer Kommune. Sprich: Für sämtliche Immobilien gleichen Typs (Einfamilienhaus/Mehrfamilienhaus/Wohnung) in einer Kommune, die derselben Größenklasse angehören und derselben Baujahresgruppe, ist der Rohertrag pro Quadratmeter Wohnfläche identisch.

Die folgenden Beispiele zeigen die Roherträge pro Quadratmeter für fiktive Immobilien in Düsseldorf (Tabelle 1) und Duisburg (Tabelle 2).

Tabelle 1: Roherträge für Immobilien in Düsseldorf (Mietniveaustufe VI) gemäß Grundsteuerreformmodell des Bundes

Stadtteil	Carlstadt	Garath	Carlstadt	Garath
Typ	Wohnung	Wohnung	EFH	EFH
Baujahr	ab 2001	ab 2001	1979-1990	1979-1990
Wohnfläche	60-100m <sup>2</sup>	60-100m <sup>2</sup>	> 100m <sup>2</sup>	> 100m <sup>2</sup>
Ausstattung	gehoben	einfach	gehoben	einfach
Rohertrag / m <sup>2</sup>	€8,65	€8,65	€7,54	€7,54

Hinweis: Die Tabelle zeigt den Rohertrag pro Quadratmeter Wohnfläche gemäß dem Grundsteuerreformmodell des Bundes für fiktive Immobilien in Düsseldorf. EFH steht für Einfamilienhaus.

Tabelle 2: Roherträge für Immobilien in Duisburg (Mietniveaustufe III) gemäß Grundsteuerreformmodell des Bundes

Stadtteil	Duissern	Hochfeld	Duissern	Hochfeld
Typ	Wohnung	Wohnung	EFH	EFH
Baujahr	ab 2001	ab 2001	1979-1990	1979-1990
Wohnfläche	60-100m <sup>2</sup>	60-100m <sup>2</sup>	> 100m <sup>2</sup>	> 100m <sup>2</sup>
Ausstattung	gehoben	einfach	gehoben	einfach
Rohertrag / m <sup>2</sup>	€6,53	€6,53	€5,69	€5,69

Hinweis: Die Tabelle zeigt den Rohertrag pro Quadratmeter Wohnfläche gemäß dem Grundsteuerreformmodell des Bundes für fiktive Immobilien in Duisburg. EFH steht für Einfamilienhaus.

Der Gesetzgeber möchte den Rohertrag als einen pauschalisierten Gebäudewert verstanden wissen. Die in den Tabellen 1 und 2 dargestellten Beispiele verdeutlichen jedoch, dass der Rohertrag mit dem tatsächlichen Gebäudewert wenig zu tun hat. Wichtige wertbestimmende Merkmale, wie die Lage der Immobilie, der Gebäudezustand und die Ausstattung, werden bei der Ermittlung des Rohertrags nicht berücksichtigt. Für eine Immobilie in peripherer Lage mit durchschnittlicher Ausstattung wird derselbe Rohertrag pro Quadratmeter angesetzt wie für eine Luxusimmobilie in bevorzugter Lage, solange die beiden Immobilien derselben Größenklasse und Baujahrguppe angehören.

Der Rohertrag wird multipliziert mit einem Vervielfältiger, dessen Größe abhängt von der Höhe des Liegenschaftszinssatzes und der Restnutzungsdauer des Gebäudes. Die Restnutzungsdauer entspricht dabei grundsätzlich der wirtschaftlichen Nutzungsdauer des Gebäudes abzüglich des Gebäudealters. Für Wohnimmobilien wird dabei pauschal unterstellt, dass die wirtschaftliche Nutzungsdauer 80 Jahre beträgt. Der Vervielfältiger ist umso größer, je höher die Restnutzungsdauer des Gebäudes ist.

Damit erhält der kapitalisierte Reinertrag bzw. der pauschalisierte Gebäudewert bei neueren Gebäuden ein hohes Gewicht bei der Berechnung des Grundsteuerwerts und bei alten Gebäuden ein geringes Gewicht.

### **Der abgezinste Bodenwert**

Die zweite Komponente für die Berechnung des Grundsteuerwerts ist der abgezinste Bodenwert. Dieser entspricht dem Produkt aus Bodenrichtwert, Grundstücksfläche und einem Abzinsungsfaktor. Bodenrichtwerte werden von den Gutachterausschüssen ermittelt, die diese aus den Verkaufspreisen von Grundstücken ableiten. Sie bilden den typischen Quadratmeterpreis eines Grundstücks innerhalb einer Bodenrichtwertzone ab. Der Abzinsungsfaktor hängt, wie auch der Vervielfältiger bei der Ermittlung des kapitalisierten Reinertrags, von der Restnutzungsdauer des Gebäudes ab. Hier ist die Beziehung aber umgekehrt: Der Abzinsungsfaktor ist umso größer, je geringer die Restnutzungsdauer des Gebäudes ist. Das bedeutet, dass bei neuen Gebäuden der Bodenwert ein geringes Gewicht bekommt, bei sehr alten Gebäuden dagegen ein hohes. Beim kapitalisierten Reinertrag ist das umgekehrt. Bei neueren Gebäuden hängt der Grundsteuerwert und damit die Grundsteuerlast also hauptsächlich vom pauschalisierten Gebäudewert ab, bei älteren Gebäuden dagegen vom Bodenwert.

### **Berechnung des Grundsteuerwerts für Gewerbeimmobilien**

Bei Gewerbeimmobilien wird der Grundsteuerwert nach dem Sachwertverfahren berechnet. Der Grundsteuerwert entspricht dabei der Summe aus Gebäudesachwert und Bodenwert multipliziert mit einer Wertzahl. Der Bodenwert wird dabei – wie auch bei Wohnimmobilien – auf Basis der Bodenrichtwerte ermittelt; er wird aber nicht gewichtet, weshalb er bei neuen und alten Gebäuden in gleichem Maße in die Formel zur Berechnung des Grundsteuerwerts einfließt. Der Gebäudesachwert ist die Differenz aus den Gebäudenormalherstellungskosten und der Alterswertminderung, wobei die Gebäudenormalherstellungskosten auf Grundlage der Baupreisindizes bestimmt werden.

## **Warum eine wertbasierte Grundsteuer (auch) nicht gerecht ist**

Ein zentraler Streitpunkt bei der Reform der Grundsteuer war und ist, ob die Steuer überhaupt an Immobilienwerten ansetzen sollte. Auf Bundesebene haben sich die Befürworter einer wertbasierten Grundsteuer letztlich durchgesetzt. Als wichtigstes Argument für eine wertbasierte Grundsteuer wird immer wieder angeführt, dass eine gerechte Steuerlastverteilung eine Berücksichtigung von Immobilienwerten erfordert. Was aber macht eine „gerechte“ Steuer aus? Hierfür gibt es zwei Ansatzpunkte: Das Leistungsfähigkeitsprinzip und das Äquivalenzprinzip.

### **Das Leistungsfähigkeitsprinzip der Besteuerung**

Das Leistungsfähigkeitsprinzip verlangt, dass wirtschaftlich leistungsfähige Steuerzahler mehr zum Steueraufkommen beitragen als weniger leistungsfähige. Als Indikator für wirtschaftliche Leistungsfähigkeit wird dabei üblicherweise das Einkommen herangezogen. Bei der Grundsteuer hingegen wird auf das Vermögen als Indikator für Leistungsfähigkeit abgestellt. Man argumentiert, eine wertbasierte Grundsteuer trage zu einer gerechten Steuerlastverteilung bei, weil Immobilien Vermögen darstellen. Diese Argumentation ist allerdings irreführend, und das gleich aus mehreren Gründen. Erstens ist die Grundsteuer eine Objektsteuer, bei der per Definition die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Steuerzahlers keine Rolle spielt. Die Grundsteuer belastet den Steuerpflichtigen unabhängig von dessen tatsächlicher wirtschaftlicher Situation. Ein Haus kann einer verarmten Witwe oder einem Millionär gehören, die Grundsteuerschuld beeinflusst das nicht. Ebenso wenig spielt es eine Rolle, ob sich eine Familie hoch verschulden musste, um sich die Immobilie leisten zu können, oder ob die Immobilie von einem Doppelverdienerpaar ohne Kinder mit viel Eigenkapital erworben wurde. Die Grundsteuer kennt keine Freibeträge, die das persönliche Existenzminimum schützen, und erlaubt keinen Schuldzinsenabzug. Darüber hinaus ändert sich die Grundsteuerlast auch dann nicht, wenn sich die Familien- oder Beschäftigungsverhältnisse des Steuerpflichtigen ändern, beispielsweise weil ein lediger Grundstückseigentümer heiratet und Kinder in seinen Haushalt aufnimmt oder aber seinen Ehepartner oder seine Beschäftigung verliert. Es besteht lediglich ein statistischer Zusammenhang zwischen der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und dem Immobilienvermögen, nicht jedoch ein deterministischer. Zweitens gehört die Grundsteuer bei vermieteten Immobilien zu den umlagefähigen

Nebenkosten. Sie belastet damit nicht den vermögenden Immobilienbesitzer, sondern den Mieter, der gerade kein Immobilienvermögen besitzt. Wenn man davon ausgeht, dass einkommensschwache Personen und Haushalte durchschnittlich einen größeren Anteil ihres Einkommens für Miete ausgeben, dann hat Grundsteuer potenziell sogar eine regressive Wirkung, belastet also leistungsschwache Personen und Haushalte in stärkerem Maße (Schulemann, 2011). Drittens ist nicht einsichtig, warum aus dem Gesamtvermögen ausgerechnet das Grundvermögen als Indikator für die Leistungsfähigkeit herausgegriffen wird.

### **Das Äquivalenzprinzip der Besteuerung**

Das Äquivalenzprinzip verlangt, dass Steuerzahler, die von öffentlichen Leistungen stärker profitieren, auch einen größeren Anteil zur Finanzierung dieser Leistungen beitragen. In Deutschland werden jedoch öffentliche Leistungen, die mit dem Grundbesitz direkt in Verbindung stehen, über spezifische Abgaben und Gebühren zu finanzieren. Dazu zählen Anliegerbeiträge für den Anschluss an das Verkehrsnetz, den Straßenausbau und die Straßenreinigung, Gebühren für Schmutz- und Niederschlagswasser sowie Gebühren für die Abfallentsorgung. Dementsprechend kann das Äquivalenzprinzip lediglich als Rechtfertigung für die Finanzierung solcher öffentlichen Leistungen durch eine Grundsteuer dienen, die sich nicht einzelnen Nutzern zurechnen lassen. Hier ist allerdings fraglich, ob Flächen oder Werte besser erfassen, in welchem Umfang Nutzer einer Immobilie von lokalen öffentlichen Leistungen profitieren.

### **Wie gerecht ist das Bundesmodell?**

Das Bundesmodell verletzt das Leistungsfähigkeitsprinzip und Äquivalenzprinzip in einem ganz besonderen Maße, weil wichtige wertbestimmende Faktoren bei der Ermittlung der Grundsteuerlast unberücksichtigt bleiben.

Viele Städte, in denen die Wohnungssituation angespannt ist, sind derzeit bemüht, zusätzlichen Wohnraum zu schaffen. Dies geschieht auf verschiedenen Wegen. Erstens werden in vielen Städten Flächen in peripherer Lage mobilisiert und bebaut. Zweitens werden Baulücken in zentrumsnahen Lagen geschlossen (Stichwort: Nachverdichtung). Drittens werden ehemalige Freiflächen und Gewerbegrundstücke in Wohngrundstücke umgewandelt. Auf Wohngrundstücken in zentrumsnahen Lagen

entstehen dabei nicht selten Luxusimmobilien oder zumindest Immobilien mit gehobener Ausstattung. In peripheren Lagen dagegen entstehen in der Regel Wohngebäude mit einfacher Ausstattung. Während die Bewohner der Neubauten in zentrumsnahen Lagen dabei in den Genuss der städtischen Infrastruktur kommen, sind die Neubausiedlungen in peripheren Lagen dagegen von der öffentlichen Infrastruktur, insbesondere dem öffentlichen Personennahverkehr, häufig abgeschnitten.

Ein wichtiges Merkmal des Grundsteuermodells des Bundes ist – wie oben beschrieben –, dass bei neueren Gebäuden der Bodenwert für die Grundsteuerschuld fast keine Rolle spielt. Die Grundsteuerschuld bemisst sich fast ausschließlich an der pauschalisierten Nettokaltmiete, die innerhalb einer Kommune für einen gegebenen Immobilientyp identisch ist. Für eine Wohnung neueren Baujahrs ist die Grundsteuerlast pro Quadratmeter in etwa die gleiche, ganz egal, ob sich die Wohnung in bevorzugter Lage im Stadtzentrum befindet oder abgelegen liegt oder ob sie eine luxuriöse oder einfache Ausstattung hat. Die Grundsteuerschuld spiegelt damit offensichtlich auch nicht den Verkehrswert der Immobilie wider, da dieser maßgeblich von Lage und Ausstattung der Immobilie bestimmt wird. Damit wird aber gerade ein zentrales Anliegen der Befürworter einer wertbasierten Grundsteuer missachtet, denen es gerade darum ging, dass teure Immobilien in einer Kommune stärker belastet und günstigere Immobilien weniger stark belastet werden.

### **Kriterien für eine sinnvolle Reform der Grundsteuer**

Die Grundsteuer genügt also weder dem Leistungsfähigkeits- noch dem Äquivalenzprinzip. Selbst dann, wenn die Bemessungsgrundlage der Grundsteuer dem Verkehrswert der Immobilie entsprechen würde, würde dies nicht zu einer gerechten Lastenverteilung führen. Ohnehin wäre der Verkehrswert der zu bewertenden Immobilien nur mit erheblichem Aufwand zu bestimmen, der in keinem Verhältnis zum Aufkommen aus der Grundsteuer steht. Ob das vom Bund vorgesehene Bewertungsverfahren den Verkehrswerten von Immobilien überhaupt hinreichend nahe kommt ist zu bezweifeln, da zentrale wertbestimmende Faktoren unberücksichtigt bleiben.

Dies bedeutet aber nicht, dass die Grundsteuer eine schlechte Steuer ist und auf ihre Erhebung verzichtet werden sollte. Die eigentliche Rechtfertigung der Grundsteuer liegt darin, den Kommunen eine eigenständige und zuverlässige Einnahmequelle zu

bieten, die ein Steueraufkommen in einer gewünschten Höhe generiert und durch kommunale Entscheidungen (über die Grundsteuerhebesätze) angepasst werden kann. In dieser kommunalen Flexibilität und der direkten Verbindung zwischen kommunalen Leistungen und lokal erhobenen Steuern liegt der besondere Vorteil der Grundsteuer relativ zu einer Finanzierungslösung über Schlüsselzuweisungen des Bundeslands. Kommunale Autonomie wird bei der Grundsteuer auch dadurch vereinfacht, dass Grund und Boden immobil sind und der Besteuerung in einer Gemeinde nicht durch Abwanderung entgehen können. Dadurch verursacht die Grundsteuer kaum Wohlfahrtsverluste.

Wenn bei der Grundsteuer aber auch mit erheblichem Erhebungsaufwand kein hinreichendes Maß an Einzelfallgerechtigkeit erreicht werden kann, dann ist ein solcher Aufwand auch nicht zu rechtfertigen. Das oberste Ziel sollte daher sein, die Grundsteuer einfach zu halten; dadurch können die Kosten der Steuererhebung geringgehalten werden. Damit sind sowohl die administrativen Kosten gemeint, die auf Seiten der Steuerverwaltung anfallen, als auch jene Kosten, die der Steuerpflichtige zusätzlich zur Steuerschuld trägt, weil er verpflichtet wird, Informationen zu sammeln und dem Finanzamt bereitzustellen. Eine Grundsteuer mit einfacher Bemessungsgrundlage hätte zudem den Vorteil einer hohen Transparenz. Die Berechnung der Grundsteuerschuld wäre für die Steuerpflichtigen leicht nachvollziehbar. Außerdem stünde bei einer einfachen Bemessungsgrundlage der Fiskalzweck der Grundsteuer im Mittelpunkt.

Ein weiteres Ziel der Grundsteuerreform sollte sein, allzu große Belastungsverschiebungen zu vermeiden. Geschieht das nicht, so besteht im Extremfall die Gefahr, dass die reformierte Grundsteuer für einige Steuerpflichtige existenzgefährdend wird.

## **Verschiedene Reformmodelle im Vergleich**

### **Flächenmodell und Flächen-Lage-Modell**

Vor diesem Hintergrund sprechen aus finanzwissenschaftlicher Perspektive die besseren Argumente für ein Grundsteuermodell, bei dem lediglich Grundstücks- und Wohnflächen berücksichtigt werden. Diese lassen sich einfach ermitteln bzw. liegen in den Grundbuch- und Katasterämtern bereits vor. Eine Neubewertung der Bemes-

sungsgrundlage wäre lediglich bei baulichen Veränderungen notwendig. Die Erhebungskosten wären bei diesem Modell daher äußerst gering. Aktuell planen Bayern und Hessen, ein solches Flächenmodell einzuführen. Das bayerische Flächenmodell sieht vor, den Quadratmeter Grundstücksfläche mit 4 Cent zu bewerten und den Quadratmeter Wohnfläche mit 50 Cent. Sofern die Einbeziehung einer Wertkomponente dennoch politisch gewünscht sein sollte, ließe sich dies am einfachsten durch die Berücksichtigung eines Lagefaktors realisieren. Ein solches Vorgehen ist derzeit in Hamburg geplant, auch Niedersachsen scheint zu einem solchen Flächen-Lage-Modell zu tendieren. Dabei ist vorgesehen, innerhalb einer Kommune zwischen verschiedenen Wohnlagen zu unterscheiden und Immobilien in besseren Lagen stärker zu belasten als Immobilien in schlechteren Lagen. Die Wohnlagen sollen dabei auf Grundlage von Mietniveauunterschieden zwischen Wohngegenden bestimmt werden. Für große Städte und viele mittelgroße Städte liegen Informationen über Mietniveaus bereits sehr kleinräumig vor. Wo dies nicht der Fall ist, könnte eine Einteilung in Mietniveauezonen auf Grundlage von Bodenrichtwertzonen erfolgen. Der zusätzliche Erhebungsaufwand im Vergleich zum einfachen Flächenmodell würde sich dadurch in Grenzen halten. In einer empirischen Analyse der Belastungswirkungen verschiedener Grundsteuerreformmodelle zeigen Fuest et al. (2018) außerdem, dass sich die Grundsteuerlasten beim Flächenmodell im Vergleich zum Status Quo kaum verändern würden, zumindest, wenn die Reform durch Anpassung der kommunalen Hebesätze aufkommensneutral gestaltet wird.

### **Die Bodenwertsteuer**

Baden-Württemberg hat bereits ein eigenes Reformgesetz für die Grundsteuer verabschiedet. Man hat sich hier für die Einführung einer sog. Bodenwertsteuer entschieden. Bei der Bodenwertsteuer bleibt der Wert der auf einem Grundstück aufstehenden Gebäude bei der Ermittlung der Bemessungsgrundlage unberücksichtigt, allein der Wert des Grundstücks ist hier ausschlaggebend. Wie auch beim Bundesmodell soll der Grundstückwert dabei auf Basis der Bodenrichtwerte bestimmt werden, die die Gutachterausschüsse bereitstellen. Da Bodenrichtwerte bereits heute nahezu flächendeckend vorliegen, ist davon auszugehen, dass sich auch bei diesem Reformmodell der Erhebungsaufwand zunächst einmal in Grenzen halten wird. Zu beachten ist allerdings, dass sich die Qualitätsstandards bei der Ermittlung der Bodenrichtwerte

derzeit über städtische und ländliche Regionen hinweg unterscheiden, sodass es zunächst einer Vereinheitlichung der Standards bei den Ermittlungsverfahren bedarf (Löhr, 2011). Ferner basieren Bodenrichtwerte letztlich auf den durchschnittlichen Verkaufspreisen von Grundstücken. Der Aufwand bei der Ermittlung der Bodenrichtwerte sowie ihre Zuverlässigkeit hängen damit letztlich von der Anzahl an Grundstücksverkäufen in einer Gemeinde ab und variieren somit ebenfalls über städtische und ländliche Gebiete hinweg. Außerdem bilden Bodenrichtwerte den Wert eines typisierten Grundstücks innerhalb einer Bodenrichtwertzone ab, nicht jedoch den tatsächlichen Verkehrswert eines Grundstücks. Der Verkehrswert eines Grundstücks kann aber durchaus vom Bodenrichtwert abweichen, bspw. aufgrund der besonderen Lage oder Beschaffenheit eines Grundstücks. Das könnte in Einzelfällen die Anwendung aufwendiger Wertermittlungsverfahren notwendig machen. Ob Bodenrichtwerte vor diesem Hintergrund als Wertkomponente in der Bemessungsgrundlage der Grundsteuer verfassungsrechtlichen Anforderungen gerecht werden, müsste daher wohl erneut gerichtlich geklärt werden. Einige Rechtsexperten haben bereits Zweifel angemeldet (vgl. Kirchhof, 2020). Daran, dass sie die tatsächlichen Wertverhältnisse besser abbilden als die bislang verwendeten Einheitswerte, wird allerdings niemand zweifeln.

Die Einführung einer Bodenwertsteuer dürfte jedoch zu erheblichen Belastungsschiebungen führen. Fuest et al. (2018) rechnen vor, dass die Einführung einer Bodenwertsteuer für die Bewohner von Einfamilienhäusern in Städten ab 100.000 Einwohnern selbst bei aufkommensneutraler Ausgestaltung im Durchschnitt zu einer Verdopplung bis Verdreifachung der Grundsteuerlast führen dürfte. Eine Bodenwertsteuer könnte daher auch Familien belasten, die sich ihren Traum von einem Haus am Rand der Stadt erfüllt haben. Bei Gewerbeimmobilien dürfte die Bodenwertsteuer vor allem die Laden- und Gastronomiebetreiber in den Innenstädten deutlich stärker belasten, als das aktuell der Fall ist, da die Bodenrichtwerte in zentrumsnahen Lagen häufig besonders hoch sind.

### **Das Bundesmodell**

Im Hinblick auf den Erhebungsaufwand schneidet das Reformmodell des Bundes eindeutig am schlechtesten ab. Trotz der umfangreichen Pauschalisierungen ist die Erhebung zahlreicher zusätzlicher Informationen durch die Finanzämter notwendig.

Darüber hinaus müssen diese Informationen alle sieben Jahre aktualisiert werden. Das Institut der deutschen Wirtschaft schätzt, dass sich die Erhebungskosten der aktuell noch gültigen, für verfassungswidrig erklärten Grundsteuer auf 6% des Aufkommens belaufen (IW, 2011). Das ist insbesondere deswegen beachtlich, weil die letzte umfassende Neubewertung des Grundvermögens mehr als vier Jahrzehnte zurückliegt. Die hohen Erhebungskosten der Grundsteuer sind also hauptsächlich durch Nachfeststellungsverfahren und Wertfortschreibungen bedingt. Es ist vor diesem Hintergrund nur sehr schwer vorstellbar, dass die Erhebung der Grundsteuer im Rahmen des Bundesmodells, bei dem die Wertermittlung ebenfalls auf dem Ertrags- und Sachwertverfahren beruht, geringere administrative Kosten verursacht.

### **Die Gefahr einer stetig steigenden Realsteuerlast**

Bei der Reform der Grundsteuer ist außerdem zu beachten, dass sich Steuerlast und Steueraufkommen bei einer wertbasierten Grundsteuer im Zeitablauf anders entwickeln als bei der flächenbasierten Grundsteuer. Steigen die Mieten bzw. die Bodenrichtwerte in einer Kommune an, so führt dies bei gegebenem Hebesatz sowohl beim Bundesmodell als auch bei der Bodenwertsteuer automatisch zu einem proportionalen Anstieg von Grundsteuerlast und Grundsteueraufkommen. Zwischen 2010 und 2016 etwa sind die Immobilienpreise in Deutschland im Schnitt um etwa 26% gestiegen. Im gleichen Zeitraum sind die Haushaltsbruttoeinkommen dagegen lediglich um etwa 15% angewachsen.<sup>1</sup> Setzt sich dieser Trend auch nach der Umstellung auf ein wertbasiertes Modell fort, so wird die reale Grundsteuerlast im Zeitablauf automatisch zunehmen. Dieser Anstieg ließe sich zwar durch eine Verringerung der Hebesätze kompensieren; es ist jedoch fraglich, ob die Kommunen tatsächlich bereit sind, auf diese zusätzlichen Einnahmen zu verzichten. Schließlich lässt sich die Verantwortung für die Erhöhung der Grundsteuerlast auf Entwicklungen am Immobilienmarkt schieben. Bei wertbasierten Grundsteuermodellen könnte es daher sein, dass es durch Wertsteigerungen im Zeitablauf zu einer mechanischen Erhöhung der Grundsteuerlast kommt. Beim Flächenmodell hingegen nimmt – von Vergrößerungen der Gebäudefläche durch bauliche Maßnahmen einmal abgesehen – die Grundsteuerlast nur dann zu, wenn die Hebesätze oder die Gewichtungsfaktoren erhöht

---

<sup>1</sup> Quelle: Statistisches Bundesamt (2018a), GENESIS-Online Datenbank sowie Statistisches Bundesamt (2018b), Statistisches Jahrbuch 2018.

werden. Dies setzt eine politische Entscheidung und eine entsprechende demokratische Mehrheit voraus. Das bedeutet auch, dass es bei der flächenbasierten Grundsteuer eine Art negative kalte Progression gibt – die reale Last der Grundsteuer nimmt bei positiver Inflationsrate im Zeitablauf ab, selbst ohne Inflation hält sie nicht mit der Entwicklung der allgemeinen Wirtschaftsleistung mit. Die Politik muss also aktiv werden, um die Grundsteuerlast zu erhöhen. Dass die Landesregierung bzw. die Stadt- und Gemeinderäte aktiv werden müssen, wenn sie wollen, dass die Grundsteuereinnahmen sich mit dem allgemeinen Steueraufkommen oder sogar schneller entwickeln, kann ein Vorteil sein, da hierdurch die steuerpolitische Debatte belebt wird.

### **Wie sinnvoll ist die Grundsteuer C?**

Das Reformmodell des Bundes beinhaltet noch ein neues Instrument, nämlich die Grundsteuer C. Kommunen erhalten damit die Möglichkeit, unbebaute, aber baureife Grundstücke mit einem höheren Hebesatz zu besteuern. Ziel der Grundsteuer C ist es, insbesondere in Regionen mit einer angespannten Wohnungslage zusätzlichen Wohnraum zu schaffen. Dahinter steht der Glaube, es gäbe in signifikanter Zahl unbebaute Grundstücke, deren Eigentümer auf Wertsteigerungen spekulieren.

Man sollte jedoch beachten, dass die Kaufpreise für Bauland in den Großstädten über die letzten zehn Jahre hinweg durchschnittlich pro Jahr um 3% bis 4% gestiegen sind; in manchen Städten war das Preiswachstum sogar noch größer. Sollte man den Hebesatz für unbebaute Grundstücke nun verdoppeln, würde sich die jährliche Grundsteuerlast im Verhältnis zum Grundstückswert vielleicht von einem Promille auf zwei Promille erhöhen. In Relation zum durchschnittlichen jährlichen Wertzuwachs ist dies noch immer verschwindend gering. Um Spekulationen mit Bauland wirksam einzuschränken, bedürfte es wohl einer wesentlich drastischeren Erhöhung des Hebesatzes.

Schenkt man den Umfragen von Immobilienverbänden glauben, dann scheint eine Nicht-Bebauung auch eher andere Ursachen zu haben als die Hoffnung auf Wertsteigerungen. Ein häufig genannter Grund sind langwierige Baugenehmigungsverfahren. Es besteht also die Gefahr, dass durch die Einführung der Grundsteuer C bauwillige

Grundstückseigentümer, die durch langwierige bürokratische Baugenehmigungsverfahren ohnehin bestraft sind, durch eine zusätzliche steuerliche Belastung doppelt bestraft werden.

Das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung weist darüber hinaus schon seit Jahren darauf hin, dass die angespannte Wohnlage in vielen Ballungsräumen hauptsächlich das Resultat ungenutzter Flächenpotenziale ist (z.B. BBSR, 2017). Sollen angespannte Wohnlagen entspannt werden, gilt es daher, diese Flächenpotenziale zu nutzen und dadurch das Angebot an Wohnraum zu vergrößern. Die Mobilisierung zusätzlicher Flächen ist darüber hinaus auch langfristig der sinnvollste Weg, übertriebene Wertsteigerungen im Immobilienmarkt zu verhindern. Um Spekulationen einzudämmen, könnte man außerdem darüber nachdenken, die Spekulationsfrist zu verlängern.

Schließlich sei daran erinnert, dass es schon einmal eine Grundsteuer C gab, nämlich in den Jahren 1961 und 1962. Die Motivation war damals die gleiche wie heute: Eigentümer baureifer Grundstücke sollten zur Bebauung gezwungen werden. Man hat Grundsteuer C allerdings nach gerade einmal zwei Jahren wieder abgeschafft, weil sie sich als wirkungslos erwiesen hatte.

Am Reformmodell des Bundes ist zu begrüßen, dass es den Kommunen überlassen bleibt, die Grundsteuer C zu erheben. Dies trägt zur Erhalt der kommunalen Finanzautonomie bei.

## **Fazit**

Nachdem das Bundesverfassungsgericht im April 2018 die Regeln zur Bewertung des Grundvermögens im Rahmen der Grundsteuer für verfassungswidrig erklärt hatte, wurden verschiedene Reformoptionen diskutiert. Grundsätzlich standen dabei zwei Konzepte im Fokus: eine flächenbasierte Grundsteuer und eine wertbasierte Grundsteuer. Der Gesetzgeber hat sich letztlich für eine wertbasierte Grundsteuer entschieden. Allerdings enthält das Reformgesetz eine Öffnungsklausel, die es den Bundesländern ermöglicht, eine alternative Bemessungsgrundlage für Grundsteuer zu wählen.

Befürworter einer wertbasierten Grundsteuer führen vor allem das Gerechtigkeitsargument ins Feld. Ob eine auf Immobilienwerten basierende Grundsteuer gerechter ist als eine Flächensteuer, ist jedoch umstritten. Die Grundsteuer ist eine Objektsteuer, die auf die wirtschaftliche Situation der Steuerzahler keine Rücksicht nimmt. Das zeigt sich unter anderem daran, dass die Grundsteuer bei Mietverhältnissen zu den umlagefähigen Nebenkosten zählt. Sie belastet also nicht den Immobilienbesitzer, sondern den Mieter. Die Grundsteuer verletzt das Leistungsfähigkeitsprinzip der Besteuerung, welches das Grundprinzip für eine gerechte Verteilung der Steuerlast darstellt. Dem Äquivalenzprinzip wird die Grundsteuer nur bedingt gerecht, da sich viele kommunale Leistungen, die an den Grundbesitz anknüpfen, über spezifische Gebühren und Abgaben finanzieren lassen und finanziert werden. Die Notwendigkeit einer Wertbasierung lässt aus dem Äquivalenzprinzip jedenfalls nicht ableiten. Damit verbleiben im Wesentlichen zwei Kriterien für die Ausgestaltung einer reformierten Grundsteuer: Die Bestimmung der Bemessungsgrundlage sollte möglichst einfach sein, um den administrativen Aufwand und damit die Erhebungskosten gering zu halten; und es sollten allzu große Belastungsverschiebungen vermieden werden, damit die Grundsteuer für den Steuerpflichtigen nicht existenzgefährdend wird.

In gewisser Weise hat der Gesetzgeber versucht, einen Kompromiss zwischen den Befürwortern einer wertbasierten Grundsteuer und der Forderung nach einer möglichst einfachen Bemessungsgrundlage zu finden. Das ist ihm jedoch gründlich misslungen. Trotz der vorgesehenen Pauschalisierungen, die den Bewertungsaufwand reduzieren sollen, ist das Verfahren für die Wertermittlung des Grundvermögens sehr komplex. Für den Steuerpflichtigen wird die Ermittlung der Grundsteuerschuld damit intransparent, und für die Finanzbehörden bedeutet sie einen erheblichen administrativen Aufwand. Gleichzeitig untergräbt das Grundsteuermodell des Bundes ein zentrales Anliegen der Befürworter einer wertbasierten Grundsteuer, nämlich wertvolle Immobilien in einer Kommune stärker zu belasten als weniger wertvolle. Der Grund ist, dass die wichtigsten wertbestimmenden Faktoren – Lage, Zustand und Ausstattung der Immobilie – bei der Ermittlung der Grundsteuerschuld unberücksichtigt bleiben. Mit den tatsächlichen Wertverhältnissen hat die Bemessungsgrundlage der Grundsteuer gemäß Bundesmodell daher wenig zu tun.

Es bleibt daher zu hoffen, dass die Bundesländer von der Öffnungsklausel Gebrauch machen. Aus finanzwissenschaftlicher Sicht sprechen die besseren Argumente dabei für eine flächenbasierte Grundsteuer. Sofern eine Berücksichtigung von Immobilienwerten politisch gewünscht sein sollte, bietet sich ein Flächen-Lage-Modell an, wie es aktuell Hamburg und Niedersachsen präferieren.

## Literaturverzeichnis

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (2017): Aktuelle Trends der Wohnungsbautätigkeit in Deutschland – Wer baut wo welche Wohnungen? Bonn.

Fuest, Clemens, Lea Immel, Volker Meier und Florian Neumeier (2018): Reformoptionen für die Grundsteuer B: Eine empirische Analyse der Belastungswirkungen. ifo Schnelldienst 71(22), S. 23-29.

Institut der deutschen Wirtschaft (IW) (2011): Steuerwerte neu messen. IW-Dienst 37(11), .S. 2.

Kirchhof, Gregor (2020): Der Belastungsgrund von Steuern – zum verfassungsrechtlichen Auftrag, die Grundsteuer zu reformieren. Gutachten im Auftrag des ZIA Zentraler Immobilien Ausschusses e. V., Augsburg.

Löhr, Dirk (2011): Reform der Grundsteuer: Zu einem blinden Fleck in der Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen. Wirtschaftsdienst 91(5), S. 333-338.

Schulemann, Olaf (2011): Reform der Grundsteuer – Handlungsbedarf und Reformoptionen. Karl Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler: Berlin.

Fragenkatalog:

**1. Allgemeines zur Grundsteuer und ihrer Reform**

- a) *Eine mögliche Grundlage für die Erhebung einer Grundsteuer ist das Äquivalenzprinzip, also eine Art Gegenleistung für Leistungen einer Gemeinde im Zusammenhang mit der Nutzung des Grundstücks.*  
*aa Inwiefern trifft dies auf die Grundsteuer zu, wenn klar ist, dass ein Teil der Grundsteuereinnahmen über die Kreisumlage gar nicht der Gemeinde zugutekommt?*

In Deutschland werden kommunale Leistungen, die mit dem Grundbesitz direkt in Verbindung stehen, über spezifische Abgaben und Gebühren zu finanziert. Dazu zählen Anliegerbeiträge für den Anschluss an das Verkehrsnetz, den Straßenausbau und die Straßenreinigung, Gebühren für Schmutz- und Niederschlagswasser sowie Gebühren für die Abfallentsorgung. Dementsprechend kann das Äquivalenzprinzip lediglich als Rechtfertigung für die Finanzierung solcher öffentlicher Leistungen durch eine Grundsteuer dienen, die sich einzelnen Nutzern nicht direkt zurechnen lassen. Da die Einwohner einer Gemeinde auch von Leistungen profitieren, die vom Kreis bereitgestellt werden, ist die Verwendung von Einnahmen aus der Grundsteuer zu diesem Zweck unproblematisch.

*ab Inwiefern trifft dies auf ein Modell zu, dessen Grundlage die Besteuerung der Grundstücksfläche und der Wohnfläche ist, mit dem folglich unbebaute und bebaute Grundstücke unterschiedlich besteuert werden?*

Aus finanzwissenschaftlicher Perspektive kann die Grundsteuer als eine Steuer auf das Gut Wohnen interpretiert werden. Es ist demnach folgerichtig, jene Grundstücke stärker zu besteuern, die für die Wohnnutzung geeignet sind.

- b) *Weshalb eignet sich gerade die Grundsteuer besonders gut für eine landesgesetzliche Regelung? Welche Grundsteuermodelle verfolgen der Bund und die anderen Länder? Welche Vor- und Nachteile bieten dabei die Einbeziehung des Grundstücks- und Immobilienwerts in die Grundsteuer?*

Grund- und Boden können der Besteuerung nicht entzogen werden. Aus diesem Grund sind durch die Erhebung der Grundsteuer keine bzw. nur geringfügige Ausweichreaktionen zu erwarten. Aus diesem Grund sind auch keine Verzerrungen infolge unterschiedlicher Besteuerungsregeln in den Ländern zu erwarten.

Der Bund bevorzugt ein wertbasiertes Modell. Der Grundsteuerwert entspricht dabei der Summe aus abgezinstem Bodenwert und dem kapitalisierten Reinertrag des aufstehenden Gebäudes. Der abgezinsten Bodenwert wird dabei auf Grundlage von Bodenrichtwerten ermittelt, der kapitalisierte Reinertrag im Wesentlichen auf Grundlage einer hypothetischen, pauschalisierten Nettokaltmiete. Je höher die Restnutzungsdauer der Immobilie, desto kleiner ist dabei das Gewicht des ersten und desto größer das Gewicht des zweiten Summanden.

Hessen tendiert wie Bayern zu einem Flächenmodell, Hamburg und Niedersachsen zu einem Flächen-Lage-Modell. Dabei sollen Immobilien in besseren Wohnlagen stärker belastet werden als Immobilien in normalen Wohnlagen. Baden-Württemberg plant die Einführung einer Bodenwertsteuer, bei der der Wert der aufstehenden Gebäude unberücksichtigt bleibt.

Die Einbeziehung des Grundstücks- und/oder Immobilienwerts erhöht vor allem die Erhebungskosten der Grundsteuer. Befürworter wertbasierter Grundsteuermodelle argumentieren, dass eine Wertbasierung zu einer gerechteren Steuerlastverteilung im Sinne des Leistungsfähigkeitsprinzips führe. Der Wert einer Immobilie wird dabei als Indikator für die Leistungsfähigkeit des Steuerpflichtigen angesehen. Diese Einschätzung ist jedoch problematisch. Erstens ist die Grundsteuer eine Objektsteuer, bei der per Definition die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Steuerzahlers keine Rolle spielt. Die Grundsteuer belastet den Steuerpflichtigen unabhängig von dessen tatsächlicher wirtschaftlicher Situation. Ein Haus kann einer verarmten Witwe oder einem Millionär gehören, die Grundsteuerschuld beeinflusst das nicht. Ebenso wenig spielt es eine Rolle, ob sich eine

**Ausschuss für Staatshaushalt und Finanzfragen**

Seite 2

Familie hoch verschulden musste, um sich die Immobilie leisten zu können, oder ob die Immobilie von einem Doppelverdienerpaar ohne Kinder mit viel Eigenkapital erworben wurde. Die Grundsteuer kennt keine Freibeträge, die das persönliche Existenzminimum schützen, und erlaubt keinen Schuldzinsenabzug. Darüber hinaus ändert sich die Grundsteuerlast auch dann nicht, wenn sich die Familien- oder Beschäftigungsverhältnisse des Steuerpflichtigen ändern, beispielsweise weil ein lediger Grundstückseigentümer heiratet und Kinder in seinen Haushalt aufnimmt oder aber seinen Ehepartner oder seine Beschäftigung verliert. Es besteht lediglich ein statistischer Zusammenhang zwischen der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und dem Immobilienvermögen, nicht jedoch ein deterministischer. Zweitens gehört die Grundsteuer bei vermieteten Immobilien zu den umlagefähigen Nebenkosten. Sie belastet damit nicht den vermögenden Immobilienbesitzer, sondern den Mieter, der gerade kein Immobilienvermögen besitzt. Wenn man davon ausgeht, dass einkommensschwache Personen und Haushalte durchschnittlich einen größeren Anteil ihres Einkommens für Miete ausgeben, dann hat Grundsteuer potenziell sogar eine regressive Wirkung, belastet also leistungsschwache Personen und Haushalte in stärkerem Maße. Drittens ist nicht einsichtig, warum aus dem Gesamtvermögen ausgerechnet das Grundvermögen als Indikator für die Leistungsfähigkeit herausgegriffen wird.

Das Bundesmodell verletzt das Leistungsfähigkeitsprinzip in einem ganz besonderen Maße, weil wichtige wertbestimmende Faktoren bei der Ermittlung der Grundsteuerlast unberücksichtigt bleiben.

Viele Städte, in denen die Wohnungssituation angespannt ist, sind derzeit bemüht, zusätzlichen Wohnraum zu schaffen. Dies geschieht auf verschiedenen Wegen. Erstens werden in vielen Städten Flächen in peripherer Lage mobilisiert und bebaut. Zweitens werden Baulücken in zentrumsnahen Lagen geschlossen (Stichwort: Nachverdichtung). Drittens werden ehemalige Freiflächen und Gewerbegrundstücke in Wohngrundstücke umgewandelt. Auf Wohngrundstücken in zentrumsnahen Lagen entstehen dabei nicht selten Luxusimmobilien oder zumindest Immobilien mit gehobener Ausstattung. In peripheren Lagen dagegen entstehen in der Regel Wohngebäude mit einfacher Ausstattung. Während die Bewohner der Neubauten in zentrumsnahen Lagen dabei in den Genuss der städtischen Infrastruktur kommen, sind die Neubausiedlungen in peripheren Lagen dagegen von der öffentlichen Infrastruktur, insbesondere dem öffentlichen Personennahverkehr, häufig abgeschnitten.

Ein wichtiges Merkmal des Grundsteuermodells des Bundes ist, dass bei neueren Gebäuden (hohe Restnutzungsdauer) der Bodenwert für die Grundsteuerschuld fast keine Rolle spielt. Die Grundsteuerschuld bemisst sich fast ausschließlich an der pauschalisierten Nettokaltmiete, die innerhalb einer Kommune für einen gegebenen Immobilientyp identisch ist. Für eine Wohnung neueren Baujahrs ist die Grundsteuerlast pro Quadratmeter in etwa die gleiche, ganz egal, ob sich die Wohnung in bevorzugter Lage im Stadtzentrum befindet oder abgelegen liegt oder ob sie eine luxuriöse oder einfache Ausstattung hat. Die Grundsteuerschuld spiegelt damit offensichtlich auch nicht den Verkehrswert der Immobilie wider, da dieser maßgeblich von Lage und Ausstattung der Immobilie bestimmt wird. Damit wird aber gerade ein zentrales Anliegen der Befürworter einer wertbasierten Grundsteuer missachtet, denen es gerade darum ging, dass teure Immobilien in einer Kommune stärker belastet und günstigere Immobilien weniger stark belastet werden.

*c) ab Wie schätzen Sie die Auswirkungen von steigenden Grundstücks- und Immobilienwerten auf die Grundsteuerbelastung ein?*

Bei einer wertbasierten Grundsteuer entwickeln sich Steuerlast und Steueraufkommen im Zeitverlauf anders als bei einer flächenbasierten Grundsteuer. Steigen die Mieten bzw. die Bodenrichtwerte in einer Kommune an, so führt dies bei gegebenem Hebesatz sowohl beim Bundesmodell als auch bei der Bodenwertsteuer automatisch zu einem proportionalen Anstieg von Grundsteuerlast und Grundsteueraufkommen. Zwischen 2010 und 2016 etwa sind die Immobilienpreise in Deutschland im Schnitt um etwa 26% gestiegen. Im gleichen Zeitraum sind die Haushaltsbruttoeinkommen dagegen lediglich um etwa 15% angewachsen. Setzt sich dieser Trend auch nach der Umstellung auf ein wertbasiertes Modell fort, so wird die reale Grundsteuerlast im Zeitablauf automatisch zunehmen. Dieser Anstieg ließe sich zwar durch eine Verringerung der Hebesätze kompensieren; es ist jedoch fraglich, ob die Kommunen tatsächlich bereit sind, auf diese zusätzlichen Einnahmen zu verzichten. Schließlich lässt sich

**Ausschuss für Staatshaushalt und Finanzfragen**

Seite 3

die Verantwortung für die Erhöhung der Grundsteuerlast auf Entwicklungen am Immobilienmarkt schieben. Bei wertbasierten Grundsteuermodellen könnte es daher sein, dass es durch Wertsteigerungen im Zeitablauf zu einer mechanischen Erhöhung der Grundsteuerlast kommt. Beim Flächenmodell hingegen nimmt – von Vergrößerungen der Gebäudefläche durch bauliche Maßnahmen einmal abgesehen – die Grundsteuerlast nur dann zu, wenn die Hebesätze oder die Äquivalenzzahlen erhöht werden. Dies setzt eine politische Entscheidung und eine entsprechende demokratische Mehrheit voraus. Das bedeutet auch, dass es bei der flächenbasierten Grundsteuer eine Art negative kalte Progression gibt – die reale Last der Grundsteuer nimmt bei positiver Inflationsrate im Zeitablauf ab, selbst ohne Inflation hält sie nicht mit der Entwicklung der allgemeinen Wirtschaftsleistung mit. Die Politik muss also aktiv werden, um die Grundsteuerlast zu erhöhen. Dass die Landesregierung bzw. die Stadt- und Gemeinderäte aktiv werden müssen, wenn sie wollen, dass die Grundsteuereinnahmen sich mit dem allgemeinen Steueraufkommen oder sogar schneller entwickeln, kann ein Vorteil sein, da hierdurch die steuerpolitische Debatte belebt wird.

- d) *Lässt die Einbeziehung von Bodenrichtwerten unabhängig von der Bebauung ein verfassungskonformes Grundsteuermodell erwarten? Welche Bedenken bestehen gegen eine unveränderte Übernahme der Bodenrichtwerte aus den Bodenrichtwertkarten der Gutachterausschüsse? Haben Sie bei Bodenrichtwertmodellen, die eine möglichst intensiv bebaute Fläche bevorzugen, angesichts der Tatsache, dass die Kommune im Rahmen der Bauleitplanung sowohl Zuschnitt als auch Maß der Bebaubarkeit von Grundstücken einerseits wie auch den Hebesatz der Grundsteuer B andererseits festlegen, verfassungsrechtliche Bedenken?*

Bei den Bodenrichtwerten ist zu beachten, dass sich die Qualitätsstandards bei der Ermittlung der Bodenrichtwerte derzeit über städtische und ländliche Regionen hinweg unterscheiden, sodass es zunächst einer Vereinheitlichung der Standards bei den Ermittlungsverfahren bedarf. Ferner basieren Bodenrichtwerte letztlich auf den durchschnittlichen Verkaufspreisen von Grundstücken. Der Aufwand bei der Ermittlung der Bodenrichtwerte sowie ihre Zuverlässigkeit hängen damit letztlich von der Anzahl an Grundstücksverkäufen in einer Gemeinde ab und variieren somit ebenfalls über städtische und ländliche Gebiete hinweg. Außerdem bilden Bodenrichtwerte den Wert eines typisierten Grundstücks innerhalb einer Bodenrichtwertzone ab, nicht jedoch den tatsächlichen Verkehrswert eines Grundstücks. Der Verkehrswert eines Grundstücks kann aber durchaus vom Bodenrichtwert abweichen, bspw. aufgrund der besonderen Lage oder Beschaffenheit eines Grundstücks. Das könnte in Einzelfällen die Anwendung aufwendiger Wertermittlungsverfahren notwendig machen. Ob Bodenrichtwerte vor diesem Hintergrund als Wertkomponente in der Bemessungsgrundlage der Grundsteuer verfassungsrechtlichen Anforderungen gerecht werden, müsste daher wohl erneut gerichtlich geklärt werden. Einige Rechtsexperten haben Zweifel angemeldet (vgl. Kirchhof, 2020).

- e) *Welche Auswirkungen auf die kommunale Bauleitplanung lassen Grundsteuermodelle erwarten, die intensiv bebaute Grundstücke und eine Nachverdichtung privilegieren?*

Es ist ggf. davon auszugehen, dass Kommunen über die Bauleitplanung das Ziel verfolgen, das Grundsteueraufkommen zu erhöhen. Ob dies positiv oder negativ zu bewerten ist, lässt sich allerdings ex ante nicht beurteilen.

- f) *Wie schätzen Sie die Auswirkungen der verschiedenen Grundsteuermodelle auf gewerblich genutzte Grundstücke und Wohnimmobilien ein?*

Insbesondere bei den wertbasierten Modellen besteht die Gefahr einer deutlichen finanziellen Mehrbelastung für Mieter\*innen von Gewerbeimmobilien in zentrumsnahen Lagen.

- g) *Inwiefern lässt sich bei wertbezogenen Grundsteuermodellen die Bewertung auch für andere vermögensbezogene Steuern oder eine Vermögensteuer heranziehen?*

Die nach dem Bundesmodell ermittelten Werte bilden den Verkehrswert einer Immobilie aus den oben genannten Gründen nur unzureichend ab. Inwiefern diese Werte für vermögensbezogene Steuern herangezogen werden können, ist offen.

**Ausschuss für Staatshaushalt und Finanzfragen**

Seite 4

**2. Gesetzentwurf der Staatsregierung für ein Bay. Grundsteuergesetz**

- a) *Wie beurteilen Sie den Entwurf für ein Bayerisches Grundsteuergesetz? Halten Sie den Gesetzentwurf im Übrigen für verfassungskonform?*

Aus finanzwissenschaftlicher Perspektive ist die Grundsteuer eine besonders attraktive Steuer, da sich Grund und Boden der Besteuerung nicht entziehen können und sie somit nur in sehr begrenztem Umfang zu Verzerrungen führt. Für die Kommunen bietet sie außerdem den Vorteil, ein verlässliches, weil konjunkturabhängiges Aufkommen zu sichern. Darin unterscheidet sie sich vor allem von der Gewerbesteuer.

Die Reform der Grundsteuer sollte sich dabei vor allem an zwei Kriterien orientieren: Die Bestimmung der Bemessungsgrundlage sollte möglichst einfach sein, um den administrativen Aufwand und damit die Erhebungskosten gering zu halten; und es sollten allzu große Belastungsverschiebungen vermieden werden, damit die Grundsteuer für den Steuerpflichtigen nicht existenzgefährdend wird.

Vor diesem Hintergrund sprechen aus finanzwissenschaftlicher Perspektive die besseren Argumente für ein Grundsteuermodell, bei dem lediglich Grundstücks- und Wohnflächen berücksichtigt werden. Diese lassen sich einfach ermitteln bzw. liegen in den Grundbuch- und Katasterämtern bereits vor. Eine Neubewertung der Bemessungsgrundlage wäre lediglich bei baulichen Veränderungen notwendig. Die Erhebungskosten wären bei diesem Modell daher äußerst gering.

- b) *Welche wesentlichen Änderungen halten Sie für eine Verbesserung des Gesetzentwurfs für dringend erforderlich?*

Eine Zonierung der Hebesätze würde die Einführung einer Wertkomponente bedeuten und damit dem Grundkonzept einer flächenbasierten Grundsteuer widersprechen. Durch eine Zonierung würde sich zudem der administrative Aufwand erhöhen. Da nur ein Teil dieser zusätzlichen administrativen Kosten von den Kommunen getragen werden dürften und der andere Teil vom Land bzw. den Finanzämtern, dürften die Kommunen diese Kosten in ihren Überlegungen auch nicht vollständig berücksichtigen. Dadurch entsteht die Gefahr, dass die Kosten der Zonierung deren Nutzen übersteigen.

Es ist ferner auch nicht einsichtig, warum die Grundsteuer bei besonders großen Grundstücken degressiv gestaltet werden sollte.

- c) *Inwiefern entspricht die Bemessung der Grundsteuer nach der Fläche von Grundstücken und Gebäuden dem Prinzip der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit? Inwiefern kann eine Besteuerung nach der Fläche mit dem allgemeinen Gleichheitssatz in Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar sein, wenn Art, Beschaffenheit, Alter und Ausstattung der Gebäude bei der Bemessung der Steuer keine Rolle spielen? Welchen Rang hat demgegenüber das Äquivalenzprinzip?*

Wie oben bereits ausgeführt genügt die Grundsteuer als Objektsteuer dem Leistungsfähigkeitsprinzip nicht, und zwar unabhängig davon, ob die Bemessungsgrundlage wert- oder flächenbasiert ist. Auch dem Äquivalenzprinzip genügt die Grundsteuer nur in begrenztem Maße, da dem Grundbesitz direkt zurechenbare öffentliche Leistungen über spezifische Gebühren und Abgaben finanziert werden. Dementsprechend kann das Äquivalenzprinzip lediglich als Rechtfertigung für die Finanzierung solcher öffentlichen Leistungen durch eine Grundsteuer dienen, die sich nicht einzelnen Nutzern zurechnen lassen. Ob Flächen oder Werte besser erfassen, in welchem Umfang Nutzer einer Immobilie von lokalen öffentlichen Leistungen profitieren, ist offen.

- d) *Welche Auswirkungen des Gesetzentwurfs auf die künftige Höhe der Grundsteuer – im Vergleich zur aktuellen Grundsteuer – bei Einfamilienhäusern, Zweifamilienhäusern, Mietshäusern, Geschosswohnungsbau und unbebauten baureifen Grundstücken sowie in bestimmten Stadtquartieren bzw. Stadtvierteln sind zu erwarten?*

Das ifo Institut hat 2018 die Belastungswirkungen verschiedener Grundsteuerreformmodelle empirisch untersucht. Im Vergleich zum aktuellen, auf Einheitswerten basierenden Modell

**Ausschuss für Staatshaushalt und Finanzfragen**

Seite 5

führt den Berechnungen zufolge das Äquivalenzmodell zu den geringsten Lastenverschiebungen, das Bodenwertmodell zu den größten. Bei letzterem nimmt die steuerliche Belastung für die Bewohner\*innen von Einfamilienhäusern in städtischen Gebieten deutlich zu, während die Grundsteuerbelastung für Bewohner\*innen von Mehrfamilienhäusern abnimmt.

- e) *Wie bewerten Sie die Option zur Ausweisung von Hebesatzzonen für die Gemeinden als wertorientiertes Element in einem ansonsten wertunabhängigen Gesetzentwurf? Inwiefern können bei einer sog. Zonierung unterschiedliche Hebesätze innerhalb einer Gemeinde rechtlich sicher erhoben werden, insbesondere wenn möglicherweise ähnlich große Grundstücke auf beiden Seiten einer Zonengrenze liegen? Inwiefern passen eine Zonierung, Ausnahmen für Hallen- oder Hanggrundstücke und die wertunabhängige Besteuerung zusammen?*

Wie oben ausgeführt würde eine Zonierung dem Grundkonzept einer flächenbasierten Grundsteuer widersprechen. Durch eine Zonierung würde sich zudem der administrative Aufwand erhöhen. Da nur ein Teil dieser zusätzlichen administrativen Kosten von den Kommunen getragen werden dürften und der andere Teil vom Land bzw. den Finanzämtern, dürften die Kommunen diese Kosten in ihren Überlegungen auch nicht vollständig berücksichtigen. Dadurch entsteht die Gefahr, dass die Kosten der Zonierung deren Nutzen übersteigen.

- f) *Sehen sie weitere Erfordernisse für Ermäßigungen bei der Grundsteuer-Messzahl neben den bereits vorgesehenen Ermäßigungen?*

Nein.

- g) *Inwieweit ist durch eine Besteuerung nach der Fläche die Ertragshoheit einer Gemeinde eingeschränkt, insbesondere im Vergleich zu einem Modell, das wertabhängig besteuert? Wie bewerten Sie in diesem Zusammenhang die Zonierungsoption als Möglichkeit der örtlichen Ertragsgestaltung?*

Eine Flächenbasierung bedeutet keine Einschränkung der Ertragshoheit, sofern das kommunale Recht auf Festsetzung des Hebesatzes nicht eingeschränkt wird.

- h) *Inwiefern entspricht die Besteuerung nach der Fläche dem Ziel des Flächensparens bzw. einer effektiven Ausnutzung von Grund und Boden? Ist die Gestaltung der Äquivalenzzahlen auf Boden und Wohn-/Nutzfläche geeignet, um einen Anreiz zum Flächensparen bzw. zur effektiven Ausnutzung von Grundstücken zu entfalten?*

Die Grundsteuer ist keine Lenkungssteuer und sollte auch nicht als solche Gedacht werden. Die Berücksichtigung von Elementen, die eine Lenkungsfunktion bedeuten, würde das Äquivalenzprinzip beeinträchtigen. Um einen gewünschten Ausnutzungsgrad von Grundstücken zu erreichen, ist eine Anpassung kommunaler Bauvorschriften besser geeignet.

- i) *Wie ist die Höhe der Äquivalenzzahlen im Zusammenhang mit den bestehenden Hebesätzen der Gemeinden zu bewerten? Wie ist das Verhältnis der Äquivalenzzahlen für Boden und Wohnfläche zueinander zu bewerten? Wie wirkt sich das Verhältnis der Äquivalenzzahlen zueinander auf die Besteuerung von Einfamilienhäusern und von Etagenwohnungen im Vergleich zur aktuellen Gesetzeslage aus?*

Die deutlich geringere Äquivalenzzahl für Grund und Boden im Vergleich zur Wohnfläche dürfte zur Folge haben, dass die Grundsteuerbelastung für Bewohner\*innen von Etagenwohnungen und Einfamilienhäusern nicht allzu weit auseinanderliegen. Das ifo Institut hat ausgerechnet, dass bei aufkommensneutraler Ausgestaltung des Flächenmodells die Bewohner\*innen von Einfamilienhäusern in Städten ab 500.000 Einwohnern im Durchschnitt etwas mehr Grundsteuer zahlen als aktuell, die Bewohner\*innen von Etagenwohnungen dagegen etwas weniger. Grundsätzlich kommt es im Vergleich zum Status Quo im Durchschnitt aber nur zu geringen Belastungsverschiebungen.

- j) *Ist angesichts der Lage der öffentlichen Haushalte das Ziel der Aufkommensneutralität realistisch? Müssen für eine aufkommensneutrale Belastung die Hebesätze im Durchschnitt nach oben oder nach unten angepasst werden?*

Keine Angabe

**Ausschuss für Staatshaushalt und Finanzfragen**

Seite 6

- k) *Wie wirkt sich der Gesetzentwurf der Staatsregierung auf die Besteuerung von Verkehrsgrundstücken oder Betriebshöfen im Vergleich zum Status Quo aus? Wie wirkt es sich grundsätzlich aus, dass Wertabschläge nicht mehr möglich sind?*

Keine Angabe

- l) *Ist die Gefahr, dass die Grundsteuer als Vermögensteuer wirkt, durch den vorliegenden Gesetzentwurf gebannt?*

Das Grundsteuermodell begünstigt die Erhebung einer Vermögensteuer nicht.

**3. Vollzug der Grundsteuer**

- a) *Wie weit erlauben die verschiedenen Grundsteuermodelle einen automatisierten Steuervollzug und welchen personellen Aufwand lassen sie jeweils erwarten? Welchen Aufwand lässt insbesondere eine periodisch wiederkehrende Bewertung von Grundstücken und Immobilien erwarten? Wie bewerten Sie den Aufwand vor dem Hintergrund von möglichen Nutzungsänderungen oder baulichen Veränderungen.*

Bei einem Flächenmodell ist der Erhebungs- und Vollzugsaufwand deutlich geringer als bei wertbasierten. Das gilt auch dann, wenn bei der Ermittlung von Wertkomponenten Pauschalisierungen vorgesehen sind. Die für das bayerische Reformmodell relevanten Größen – Grundstücks- und Wohnflächen – liegen in den meisten Fällen bereits vor und müssen nicht erst erhoben werden.

- b) *Welchen Erklärungsaufwand verursachen die verschiedenen Grundsteuermodelle beim Steuerpflichtigen? Welche Gründe sprechen aus Ihrer Sicht für eine von staatlicher Seite vorausgefüllte Grundsteuererklärung? Was spricht aus Ihrer Sicht für und gegen eine digitale Grundsteuererklärung? Welche Voraussetzungen müssen aus Ihrer Sicht nach derzeitigem Stand noch für die digitale Abgabe geschaffen werden?*

Der Erklärungsaufwand ist beim Flächenmodell für die Steuerpflichtigen gering, die Ermittlung der Grundsteuerschuld außerdem transparent. Wertbasierte Modelle schneiden in puncto Transparenz schlechter ab. Möchten die Steuerpflichtigen bei einem wertbasierten Modell die Wertermittlung nachvollziehen, ist dies für sie mit einem erheblichen Aufwand verbunden bzw. ist dies nicht möglich.

- c) *Wie bewerten Sie den Verwaltungsaufwand in den Gemeinden im Falle einer Zonierung?*

Unklar ist, welche Kriterien eine Zonierung erfüllen muss, um rechtssicher zu sein. Problematisch ist ferner, dass nur ein Teil des gesamten Verwaltungsaufwands von den Kommunen getragen werden muss.

- d) *Erfüllt der Gesetzentwurf – wie von der Staatsregierung angenommen – die Kriterien der Bürokratieentlastung, einer einfachen Administrierbarkeit und einer transparenten Darstellung?*

Ja.

- e) *Ist die Grundsteuer überhaupt sinnvoll, wenn man den Aufwand für die Erhebung mit dem Steueraufkommen vergleicht?*

Bei einer Grundsteuer mit umfangreicher Wertermittlung ist das fraglich. Bei einer flächenbasierten Grundsteuer stehen Aufkommen und Erhebungsaufwand in einem sehr günstigen Verhältnis. Aus finanzwissenschaftlicher Perspektive ist die Grundsteuer darüber hinaus auch deswegen attraktiv, weil sich Grund und Boden der Besteuerung nicht entziehen können (s.o.).

**4. Grundsteuer C**

- a) *Wie beurteilen Sie die Wirksamkeit einer Grundsteuer C zur Mobilisierung von baureifen Grundstücken einerseits und zur Unterbindung von Grundstücksspekulation andererseits? Wäre der Spielraum für Kommunen, die Grundsteuer C zu erhöhen, angesichts des Übermaßverbotes und der Eigentumsgarantie überhaupt geeignet,*

**Ausschuss für Staatshaushalt und Finanzfragen**

Seite 7

*die Ziele der Grundsteuer C zu erreichen? Wie hoch müsste nach Ihrer Einschätzung die Grundsteuer C in absoluten Beträgen und in Relation zu vergleichbaren der Grundsteuer B unterfallenden Grundstücken ausfallen, um eine Lenkungswirkung hin zu einer frühzeitigeren Bebauung zu erzielen? Sind verfassungsrechtliche Grenzen für die Höhe der Grundsteuer C zu beachten, um kein Missverhältnis zur Grundsteuer A oder B mit Blick auf den absoluten Betrag oder im Hebesatz entstehen zu lassen?*

Der Nutzen einer Grundsteuer C ist kritisch zu bewerten. Erstens sollte man beachten, dass die Kaufpreise für Bauland in den Großstädten über die letzten zehn Jahre hinweg durchschnittlich pro Jahr um 3% bis 4% gestiegen sind; in manchen Städten war das Preiswachstum sogar noch größer. Sollte man den Hebesatz für unbebaute Grundstücke im Rahmen einer Grundsteuer C nun verdoppeln, würde sich die jährliche Grundsteuerlast im Verhältnis zum Grundstückswert vielleicht von einem Promille auf zwei Promille erhöhen. In Relation zum durchschnittlichen jährlichen Wertzuwachs ist dies noch immer verschwindend gering. Um Spekulationen mit Bauland wirksam einzuschränken, bedürfte es wohl einer wesentlich drastischeren Erhöhung des Hebesatzes.

Zweitens ist nach aktuellem Stand absolut unklar, wie groß die Anzahl an brachliegenden, gleichzeitig aber baureifen Grundstücken überhaupt ist. Um den Nutzen einer Grundsteuer C einschätzen zu können, sollte diese Information systematisch erhoben werden, anstatt sich auf anekdotische Evidenz zu stützen.

Drittens scheint eine Nicht-Bebauung eher andere Ursachen zu haben als die Hoffnung auf Wertsteigerungen, wenn man den Umfragen von Immobilienverbänden glauben schenkt. Ein häufig genannter Grund sind langwierige Baugenehmigungsverfahren. Es besteht also die Gefahr, dass durch die Einführung der Grundsteuer C bauwillige Grundstückseigentümer, die durch langwierige bürokratische Baugenehmigungsverfahren ohnehin bestraft sind, durch eine zusätzliche steuerliche Belastung doppelt bestraft werden.

Das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung weist darüber hinaus schon seit Jahren darauf hin, dass die angespannte Wohnlage in vielen Ballungsräumen hauptsächlich das Resultat ungenutzter Flächenpotenziale ist. Sollen angespannte Wohnlagen entspannt werden, gilt es daher, diese Flächenpotenziale zu nutzen und dadurch das Angebot an Wohnraum zu vergrößern. Die Mobilisierung zusätzlicher Flächen ist darüber hinaus auch langfristig der sinnvollste Weg, übertriebene Wertsteigerungen im Immobilienmarkt zu verhindern. Um Spekulationen einzudämmen, könnte man außerdem darüber nachdenken, die Spekulationsfrist zu verlängern.

- b) *Aus welchen Gründen wurde in den 1960er-Jahren eine vergleichbare Grundsteuer C wieder abgeschafft?*

Keine Angabe

- c) *Wie bewerten Sie den Verzicht auf eine Grundsteuer C als Instrument zur Baulandmobilisierung? Spielt das gewählte Grundsteuermodell eine Rolle für die Wirksamkeit der Grundsteuer C und würden sich die Ziele der Grundsteuer C im Rahmen des bayerischen Flächenmodells erreichen lassen?*

Die Argumente gegen eine Grundsteuer C wurden oben bereits ausgeführt. Nach aktuellem Stand sieht es allerdings so aus, als würde eine Grundsteuer C in den meisten Bundesländern eingeführt werden. Daher sollte erwogen werden, dies in Bayern ebenfalls zu tun, zumal die Einführung auf kommunaler Ebene optional ist.

- d) *Inwieweit lassen sich der Verzicht auf die Grundsteuer C und das Hebesatzrecht der Gemeinden miteinander vereinbaren?*

Aus finanzwissenschaftlicher Perspektive sind die Grundsteuern A und B auf der einen Seite und die Grundsteuer C verschiedene Steuerinstrumente. Die Grundsteuern A und B erfüllen primär einen Fiskalzweck und werden aus dem Äquivalenzprinzip angeleitet. Die Grundsteuer C dagegen ist eine Lenkungssteuer, die weder primär einen Fiskalzweck erfüllt noch auf dem Äquivalenzprinzip fußt. Das Hebesatzrecht für die eigentlichen Grundsteuern bleibt auch bei Verzicht auf eine Grundsteuer C erhalten.

- e) *Haben Sie Erkenntnisse über die Anzahl der derzeit vorhandenen unbebaut, aber mit Baurecht ausgestatteten Grundstücke in Bayern und die absolute Fläche dieser*

**Ausschuss für Staatshaushalt und Finanzfragen**

Seite 8

*Grundstücke? Wie hoch ist nach Ihrer Einschätzung der Anteil von spekulativ gehaltenen unbebauten bebaubaren Grundstücken an der Gesamtzahl? Haben Sie Erkenntnisse darüber, wie viele Grundstücke nicht im Eigentum natürlicher Personen sind?*

Nach meinem Kenntnisstand gibt es dazu keine Informationen. Eine Bewertung des potenziellen Nutzens einer Grundsteuer C ist somit überhaupt nicht möglich.

- f) *Sind landesgesetzliche Vorgaben mit höherrangigem Recht vereinbar, wonach bei einer Festsetzung der Grundsteuer C bei bebaubaren unbebauten Grundstücken unterschieden wird zwischen Flächen, die angesichts der Flächenknappheit für die Ansiedlung direkter Abkömmlinge des Eigentümers vorbehalten und deshalb bei der Festsetzung privilegiert werden könnten, und anderen der Grundsteuer C unterfallenden Grundstücken? Sind landesgesetzliche Vorgaben mit höherrangigem Recht vereinbar, die für die Festsetzung der Grundsteuer C ein anderes Bewertungsmodell anwenden als bei der Grundsteuer B?*

Keine Angabe

- g) *Welche Instrumente neben einer Grundsteuer C haben nach Ihrer Einschätzung Städte und Gemeinden, um im Zuge der Neuausweisung von Bauungsgebieten ein Freihalten bebaubarer Grundstücke aus Spekulationsgründen zu vermeiden? Welche Vor- und Nachteile haben diese Instrumente? Gibt es aus Ihrer Sicht neben der Grundsteuer C weitere Instrumente, die bei bereits ausgewiesenen Bauungsgebieten die Bebauung unbebauter Flächen beschleunigen?*

Ausweis einer Baupflicht mit Rückkaufsrecht bei Pflichtverletzung.

- h) *Nehmen unbebaute Flächen bei im Zusammenhang bebauten Gebieten auch eine ökologisch sinnvolle Funktion für die Umgebung ein (naturnahe Fläche)? Welche Grenzen einer baulichen Nachverdichtung ziehen Sie aus sozialen Aspekten vor dem Hintergrund einer lebensfreundlichen Umgebung?*

Keine Angabe

- i) *Welchen Anreiz setzt die niedrigere Äquivalenzzahl für Grundstücke im Vergleich zur Äquivalenzzahl von Wohnraum in Hinsicht auf die Bebauung baureifer Grundstücke?*

Soll die Grundsteuer die Anreize für eine Bebauung erhöhen, sollte der Unterschied in den Äquivalenzzahlen geringer sein. Allerdings gibt es gute Gründe, der Grundsteuer keine Lenkungsfunktion zuzuweisen (s.o.).

Dr. Florian Neumeier  
München, den 29.09.2021



## STELLUNGNAHME

Stand: 29. September 2021

### **ZIA Zentraler Immobilien Ausschuss e.V.**

Regierungsentwurf eines Bayerischen  
Grundsteuergesetzes

# Inhalt

<b>A. Zusammenfassung .....</b>	<b>2</b>
<b>B. Allgemeine Anmerkungen zum Bayerischen Gesetz zur Umsetzung der Grundsteuerreform .....</b>	<b>3</b>
<b>C. Einzelanmerkungen .....</b>	<b>6</b>
I. Großgrundstücke: Verzicht auf das Merkmal „befestigt“ .....	6
II. Allgemeine Bagatellgrenze für unbebaute Grundstücke .....	6
III. Grundsteuermesszahlermäßigung für Baudenkmäler .....	7
IV. Hebesatzerleichterung der Gemeinden .....	7

## A. Zusammenfassung

Der Bayerische Ministerrat hat am 6. Dezember 2020 den Entwurf eines Bayerischen Grundsteuergesetzes (im Folgenden: BayGrStG-E) beschlossen und hierdurch seine Entscheidung zur Nutzung der Länderöffnungsklausel und zur Abkehr vom Bundesmodell manifestiert.

Der ZIA bewertet diese Entscheidung und den zur Stellungnahme vorgelegten Entwurf eines Bayerischen Grundsteuermodells insgesamt als positiv. Das Bayerische 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 erforderlich.

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

- Bei der Privilegierung von Großgrundstücken im Rahmen des Art. 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 BayGrStG-E sollte auf das Merkmal „befestigt“ verzichtet werden, um aufwändige Erhebungen durch die Steuerpflichtigen und die erforderliche Überprüfung durch die Finanzverwaltung zu vermeiden.
- 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 von Amts wegen und nicht auf Antrag erfolgen, um administrativen Aufwand von den Steuerpflichtigen abzuwenden und die Verwaltung von unnötigem Prüfaufwand zu entlasten.
- Die Hebesatz erleichterung aus Art. 5 Abs. 1 Nr. 1 BayGrStG-E sollte den Gemeinden unabhängig von einer Mindesteinwohnerzahl zur Verfügung stehen, um auch kleinen Gemeinden Gestaltungsspielraum bei der Grundsteuerbemessung zu geben.

## B. Allgemeine Anmerkungen zum Bayerischen Gesetz zur Umsetzung der Grundsteuerreform

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

Bayerns Modell ist zu begrüßen, weil es durch die Nutzung der Länderöffnungsklausel von vornherein ein einfaches Berechnungsmodell vorgibt. Nach dem vorliegenden Entwurf des Bayerischen Ministerrats 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 Vollzugaufwand der Grundstückseigentümer im Blick. Auch die Finanzverwaltung kann das Bayerische Grundsteuermodell auf Grundlage vorliegender Daten leicht, rechtssicher und weitgehend automationsgestützt anwenden.

Der Entwurf des Bayerischen Grundsteuergesetzes baut auf dem Äquivalenzmodell auf Basis des Flächenmaßstabs auf. Bei der Festsetzung der Bayerischen Grundsteuer soll in einem ersten Schritt der Grundsteuerausgangsbetrag als Produkt aus Fläche und jeweiliger Äquivalenzzahl (Grund und Boden 0,04 Euro je Quadratmeter bzw. Gebäude 0,50 Euro je Quadratmeter) berechnet werden. Als Fläche ist beim Grund und Boden die Grundstücksfläche und beim Gebäude die Wohn- bzw. Nutzfläche anzusetzen. Diese Größen 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, 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 Grundsteuerausgangsbetrag nach dem vorgelegten Modell nicht mit unnötigem administrativem Aufwand bei der Flächenbestimmung belastet werden sollten.<sup>1</sup>

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.<sup>2</sup> Die Gesetzesbegründung nennt diesen Aspekt ausdrücklich. Darin wird ausgeführt, dass sich die Fläche als Anknüpfungspunkt und Maßstab der Lastenverteilung innerhalb der Gemeinde im Sinne des Äquivalenzprinzips anbietet, da dem einzelnen Grundstückseigentümer in der Regel umso mehr Aufwand für

<sup>1</sup> Siehe hierzu Ziffer I der Einzelanmerkungen.

<sup>2</sup> 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](https://www.zia-deutschland.de/fileadmin/Redaktion/Positionen/PDF/zia_gutachten_grundsteuer_kirchhof.pdf).

bestimmte lokale öffentliche Leistungen seiner Gemeinde zuordenbar ist, je größer das zu besteuerte Grundstück ist.<sup>3</sup>

Die Gemeinden bestimmen weiterhin die finale Steuerbelastung durch Festlegung des Hebesatzes. Während nach dem bisherigen Grundsteuerrecht nur ein einziger kommunaler Hebesatz für Grundstücke im Rahmen der Grundsteuer B vorgesehen ist, sollen den Gemeinden nach dem Bayerischen Gesetzentwurf flexible Gestaltungsmöglichkeiten auf der Ebene des Hebesatzes für Grundstücke gewährt werden. Der ZIA begrüßt diese Flexibilität zugunsten der Gemeinden, da die Gemeinden hierdurch positive Anreize zur Belebung des Gemeindegebiets setzen können. Neu eingeführt wird eine Option für die Gemeinden für die Ausweisung von mehreren Hebesatzgebieten mittels Zonierung sowie für die Festsetzung reduzierter Hebesätze in Fällen von gesetzlichen Ermäßigungen der Grundsteuermesszahlen (*siehe hierzu allerdings unsere Einzelanmerkungen unter Ziffer C.IV.*).

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 für Wohnnutzung niedrigere Belastung ist nach der Gesetzesbegründung aus wohnungspolitischen Gründen gewollt. 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 Bayerischen Modell noch stärkere Beachtung.

Die Grundsteuer C, welche es Kommunen erlauben würde, einen erhöhten Grundsteuerhebesatz für brachliegende, aber baureife Grundstücke zu erheben, hat im Entwurf des Bayerischen Grundsteuergesetzes keinen Eingang gefunden. Anders als der Bundesgesetzgeber, welcher die Grundsteuer C ohne Aufforderung durch das Bundesverfassungsgericht wieder einführt, hat das Bayerische Kabinett offenbar die Lehren aus der Geschichte berücksichtigt. 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

---

<sup>3</sup> Vgl. weitere Ausführungen zur Belastungsentscheidung unter Punkt A) 2. a) der Gesetzesbegründung.

unterstützt daher den Bayerischen Ansatz, damit sich diese negative Erfahrung mit der Grundsteuer C nicht wiederholen muss.

Die Immobilienbranche bewertet das Bayerische 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.

## C. Einzelanmerkungen

### I. Großgrundstücke: Verzicht auf das Merkmal „befestigt“

Art. 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 BayGrStG-E sieht Sonderregelungen für übermäßig große Wohngrundstücke vor. Gemäß Art. 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 BayGrStG-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 % weder bebaut noch befestigt, wird der Äquivalenzbetrag gemäß Art. 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 Halbsatz 1 BayGrStG-E für die gesamte, 10.000 Quadratmeter übersteigende Fläche unter Berücksichtigung einer degressiven Formel ermittelt. Als befestigt gelten beispielsweise Wege, Straßen, Plätze, Höfe, Stellplätze und Gleisanlagen, deren Grundstücksflächen insbesondere mit Betondecken, bituminöse Decken, Pflasterungen oder Plattenbelägen bedeckt sind.

Zusätzlich zur Grundstücks- und Nutzungsfläche von Gebäuden, wird durch die zu berücksichtigende Befestigung ein weiteres, zu erhebendes Merkmal eingefügt. 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 Vereinfachungsgründen an, auf das Merkmal „befestigt“ 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.

#### **Petitum:**

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

### II. 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 Art. 1 Abs. 3 Nr. 1 BayGrStG-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 m<sup>2</sup> von der Besteuerung ausgenommen. Hier sollte – wie in Art. 1 Abs. 3 Nr. 2 BayGrStG-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 m<sup>2</sup>, außen vor und es ergäbe sich ein angemessenes Verhältnis von Aufwand und Aufkommen.

**Petitum:**

- Aus verwaltungsökonomischen Gründen sollte für sehr kleine unbebaute Grundstücke durch die Abrundung des Äquivalenzbetrags auf volle Euro nach unten eine allgemeine Bagatellgrenze eingeführt werden.

**III. Grundsteuermesszahlermäßigung für Baudenkmäler**

Art. 4 Abs. 3 BayGrStG-E regelt, dass die Grundsteuermesszahlen für die Äquivalenzbeträge der Gebäudeflächen um 25 % ermäßigt werden, wenn ein Baudenkmal nach Art. 1 Abs. 2 Satz 1 oder Abs. 3 des Bayerischen Denkmalschutzgesetzes vorliegt.

Diese Ermäßigung der Grundsteuermesszahlen nach den Art. 4 Abs. 3 BayGrStG-E wird gemäß Art. 4 Abs. 5 BayGrStG-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.

**Petitum:**

- Die Grundsteuermesszahlermäßigung für Baudenkmäler sollte von Amts wegen und nicht auf Antrag erfolgen.

**IV. Hebesatzerleichterung der Gemeinden**

Durch § 25 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 GrStG ist vorgesehen, dass der Hebesatz für die in einer Gemeinde liegenden Grundstücke einheitlich sein muss. Abweichend hiervon können Gemeinden gemäß Art. 5 Abs. 1 Nr. 1 BayGrStG-E ab einer Einwohnerzahl von 5.000 in ihrem Gemeindegebiet eine angemessene, aus den örtlichen Gegebenheiten zu entwickelnde Anzahl von Hebesatzgebieten ausweisen und für diese jeweils gesonderte Hebesätze festsetzen.

Die Hebesatzerleichterung aus Art. 5 Abs. 1 Nr. 1 BayGrStG-E sollte den Gemeinden unabhängig von einer Mindesteinwohnerzahl zur Verfügung stehen. Hierdurch könnten auch kleine Gemeinden in ihrem Gemeindegebiet förderungswürdige Flächen haben, die sie durch einen gesenkten Hebesatz begünstigen wollen.

**Petition:**

- Die Hebesatzerleichterung aus Art. 5 Abs. 1 Nr. 1 BayGrStG-E sollte den Gemeinden unabhängig von einer Mindesteinwohnerzahl zur Verfügung stehen.

**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](mailto: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](mailto:martin.lange@zia-deutschland.de)



## STELLUNGNAHME

Stand: 5. September 2019

# Steuerrechtliche Position des ZIA Zentraler Immobilien Ausschuss e.V.

## Grundsteuerreform

- Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 72, 105 und 125b) – Drucksache 19/11084
- Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Grundsteuer- und Bewertungsrechts (Grundsteuer-Reformgesetz – GrStRefG) – Drucksache 19/11085
- Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundsteuergesetzes zur Mobilisierung von baureifen Grundstücken für die Bebauung – Drucksache 19/11086

# Inhalt

A. Executive Summary .....	2
B. Grundsätzliche Anmerkungen zur Grundsteuerreform .....	3
I. Belastungsgrund .....	3
II. Verwaltungsvereinfachung .....	3
C. Allgemeine Anmerkungen zum Gesetzesentwurf zur Änderung des Grundgesetzes ....	4
D. Allgemeine Anmerkungen zum Gesetzesentwurf zur Reform des Grundsteuer- und Bewertungsrechts .....	4
I. Wertorientierung und Erfüllungsaufwand.....	4
II. Aufkommensneutralität.....	5
III. Belastungsgrund .....	6
IV. Ermäßigte Steuermesszahl .....	6
V. Bodenrichtwerte .....	7
VI. Umlagefähigkeit der Grundsteuer.....	8
E. Einzelanmerkungen zum Gesetzesentwurf zur Reform des Grundsteuer- und Bewertungsrechts .....	10
I. zu § 222 und § 228 BewG-E: Anzeigepflicht und Anzeigefrist .....	10
II. zu §§ 252 ff BewG-E: Ertragswertverfahren .....	11
III. zu § 258 bis 260 BewG-E: Sachwertverfahren .....	11
1. Behandlung gemischt genutzter Gebäude und Wirtschaftsimmobilien .....	11
2. Ermittlungsschwierigkeiten .....	12
a) Normalherstellungskosten .....	12
b) Bruttogrundfläche .....	12
c) Baupreisindex.....	13
d) Restnutzungsdauer.....	13
e) Wertmindernde Faktoren .....	13
IV. Änderung des Gewerbesteuergesetzes .....	13
F. Zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundsteuergesetzes zur Mobilisierung von baureifen Grundstücken für die Bebauung (Grundsteuer C) .....	14
I. Allgemein .....	14
II. Regelungsinhalt im Detail.....	15

## A. Executive Summary

Das Bundesverfassungsgericht hat die Bewertung anhand der Einheitswerte für gleichheitswidrig erklärt und dem Gesetzgeber aufgegeben, die Grundsteuer neu zu regeln. Über 35 Millionen Grundstücke müssen in Deutschland neu bewertet werden.

Der Gesetzgeber sollte hierzu nach dem Bundesverfassungsgericht zunächst den Belastungsgrund der Grundsteuer ausdrücklich benennen, da dieser für die verfassungsrechtliche Überprüfung maßgeblich ist. Der Äquivalenzgedanke sollte als Belastungsgrund im Gesetz ausdrücklich benannt werden. Hierdurch kommt zum Ausdruck, dass durch die Erhebung der Grundsteuer die kommunalen Leistungen getragen werden, die den Nutzern nicht direkt individuell zuzuordnen sind. Vor diesem Hintergrund ist auch die Umlegung der Grundsteuer auf die Nutzer der Infrastruktur folgerichtig und gerecht.

Die auf Bundesebene vorgesehenen wertabhängigen Bewertungsverfahren sind in vielerlei Hinsicht kritikanfällig. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der Wertermittlung fast ausschließlich statistische Werte zugrunde gelegt werden, die den tatsächlichen Verkehrswert nicht abbilden können. Insbesondere die Bodenrichtwerte sind als ungeeigneter Berechnungsparameter zu nennen, da sie mangels einheitlich geregelter Ermittlungsverfahren intransparent und zudem nicht justiziabel sind. Ferner sorgen sie wegen ihrer Dynamik in Metropolregionen für Herausforderungen.

Die Wertermittlung erfordert einen immensen administrativen Aufwand seitens der Finanzverwaltung und der Steuerpflichtigen, der nicht im Verhältnis zum Steueraufkommen steht.

Aufgrund der Komplexität des wertabhängigen Bewertungsmodells auf Bundesebene begrüßen wir die angedachte Länderöffnungsklausel. Diese eröffnet den Bundesländern die Möglichkeit, die Grundsteuer im Wege eines Flächenmodells mit wesentlich geringerem bürokratischem Veranlagungsaufwand zu erheben. Es muss allerdings sichergestellt werden, dass bei einer Nutzung der Öffnungsklausel das optierende Land keine zusätzlichen Berechnungen nach dem Bundesmodell für Zwecke des Länderfinanzausgleichs vornehmen muss. Der Länderfinanzausgleich sollte entsprechend angepasst werden.

Von punktuellen Ausnahmeregelungen, wie der ermäßigten Steuermesszahl, sollte mit Blick auf den Gleichheitsgrundsatz abgesehen werden.

Auch von der Wiedereinführung der Grundsteuer C sollte aus der historischen Erfahrung heraus Abstand genommen werden. Vielmehr sollte ein nicht grundsteuerlicher Ansatz zur Mobilisierung von Bauland verfolgt werden.

## B. Grundsätzliche Anmerkungen zur Grundsteuerreform

Der Gesetzgeber kann im Rahmen der ihm vom Bundesverfassungsgericht aufgezeigten Grenzen Ausgestaltungsspielräume bei der Wahl der Besteuerungsform nutzen. Er muss hierbei die Belastungsgründe der Grundsteuer als Äquivalenz- und Objektabgabe fest im Blick behalten und klare Grenzen zu einer Vermögensbesteuerung ziehen, damit es nicht zu einer schleichenden Abtragung und Umschichtung des Grundvermögens des Steuerpflichtigen – und somit des Steuersubstrats – zugunsten des Fiskus kommt. Auch der Ertrag des Steuerpflichtigen darf nicht neben den bereits bestehenden Ertragsteuern doppelt besteuert werden. Das Grundvermögen wird aus den Mitteln des Steuerpflichtigen erworben, die bereits den Ertragssteuern unterworfen wurden und auch der laufende Ertrag aus einem Grundstück unterliegt der Einkommen- bzw. Körperschaftsteuer und ggf. der Gewerbesteuer. Die Grundsteuer hat nach ihrer gesetzgeberischen Intention eine andere Zielrichtung.

### I. Belastungsgrund

Der Belastungsgrund für die Grundsteuer besteht darin, die Leistungen der Gemeinden zu tragen, die den Nutzern nicht direkt individuell zuzuordnen sind, wie beispielsweise Kosten für Brandschutz, Schulen, Krankenhäuser, öffentlicher Nahverkehr, kulturelle Einrichtungen oder Kinderspielplätze. Als Anknüpfungspunkt muss daher ein Merkmal identifiziert werden, das auf die Intensität der Nutzung der örtlichen Infrastruktur schließen lässt. Je größer die Grundstücksfläche ist, umso mehr Nutzer sind in der Regel auf der Fläche angesiedelt und umso stärker wird die öffentliche Infrastruktur grundsätzlich in Anspruch genommen. Andere Aspekte, wie die Frage, ob die auf dem Grundstück befindliche Immobilie über einen hohen Standard verfügt, ist im Hinblick auf die Infrastrukturnutzung hingegen unbeachtlich.

### II. Verwaltungsvereinfachung

Nachdem das Bundesverfassungsgericht die Bewertung anhand der Einheitswerte für gleichheitswidrig erklärt hat und der Gesetzgeber vor der Herausforderung steht, den Rahmen für eine flächendeckende und turnusmäßige Bewertung des Grundeigentums zu schaffen, muss man sich die Frage stellen, wie sinnvoll eine Anknüpfung an bereits bestehende Bewertungsmethoden sein kann. Unseres Erachtens ist die notwendige Konsequenz aus der aufgetragenen Neustrukturierung der Grundstücksbewertung auch eine starke Vereinfachung der Bewertungsmethodik. Das nun in Rede stehende Bewertungsmodell des Entwurfs orientiert sich nach unserem Verständnis an der Bedarfsbewertung, wie sie im Rahmen der Erbschaft- und Grunderwerbsteuer Anwendung findet. In den Fällen der Erbschaft- und Schenkungssteuer gilt es jedoch zu beachten, dass es sich bei den zu erfassenden Sachverhalten um stichtagsbezogene Einzelfallbetrachtungen handelt. Die Grundsteuer ist jedoch ein Massenverfahren mit circa 35 Millionen notwendigen Grundstücksbewertungen, wobei bei einem Abstellen auf einen Verkehrswert bzw. verkehrswertnahen Wert diese Bewertung – anders als bei der Erbschaft- und Schenkungssteuer – auch regelmäßig wiederkehrend vorgenommen werden muss. Nur der Vollständigkeit halber sei hier erwähnt, dass genau die wiederkehrenden Bewertungen in der Vergangenheit aufgrund des zu hohen Aufwandes unterblieben sind und hierin die Verfassungswidrigkeit begründet ist. Auch in

Anbetracht dessen hätten wir eine Besteuerung des Grundeigentums unter Zugrundelegung der nicht ständig revolvierend neu zu erhebenden genutzten Fläche den Vorzug gegeben.

## C. Allgemeine Anmerkungen zum Gesetzesentwurf zur Änderung des Grundgesetzes

Aufgrund der Komplexität des wertabhängigen Bewertungsmodells auf Bundesebene begrüßen wir die angedachte Länderöffnungsklausel. Diese eröffnet den Bundesländern die Möglichkeit, die Grundsteuer auf Basis von wertunabhängigen Bewertungsmodellen – z. B. eines Flächenmodells – mit kurz- und langfristig wesentlich geringerem bürokratischem Veranlagungsaufwand zu erheben. Der Aufwand zur Bewertung nach dem Flächenmodell wäre um ein Vielfaches geringer. Es ist somit zu begrüßen, wenn die Länder auch aus verwaltungsökonomischen Überlegungen heraus – und somit steuergeldschonend – ein einfacheres Flächenmodell anwenden können.

Da bereits mehrere Länder signalisiert haben, von der Öffnungsklausel Gebrauch zu machen, müssen die Auswirkungen der verschiedenen Modelle auf die Beiträge und Zuweisungen im Zuge des Länderfinanzausgleichs bedacht werden, dieser ggf. nachjustiert werden.

In Bezug auf die Grundsteuern der Gemeinden ist beim Länderfinanzausgleich die Steuerkraftzahl der Grundsteuer und nicht das tatsächliche Grundsteueraufkommen maßgeblich. Die Steuerkraftzahl der Grundsteuer ist als normiertes Grundsteueraufkommen zu verstehen. Hierdurch werden Unterschiede korrigiert, die auf die unterschiedlichen Grundsteuerhebesätze zurückzuführen sind.

Es muss sichergestellt werden, dass bei einer Nutzung der Öffnungsklausel das optierende Land keine zusätzlichen Berechnungen nach dem Bundesmodell für Zwecke des Länderfinanzausgleichs vornehmen muss. Hier muss die für die Grundsteuerberechnung maßgebliche Berechnungsmethode ebenfalls für den Länderfinanzausgleich maßgeblich sein. Der Länderfinanzausgleich sollte entsprechend angepasst werden.

## D. Allgemeine Anmerkungen zum Gesetzesentwurf zur Reform des Grundsteuer- und Bewertungsrechts

### I. Wertorientierung und Erfüllungsaufwand

Wir bedauern sehr, dass die vorliegende Berechnung der Grundsteuer einen wertorientierten Ansatz verfolgt, denn schon dem Grunde nach widerspricht eine wertorientierte Bemessungsgrundlage einer effizienten Steuererhebung. Wertermittlungen von Immobilien sind komplex; insbesondere Wirtschaftsimmobilen sind als Spezialimmobilien nur schwerlich einer einfachen Bewertung zugänglich. Dies gilt für die Erstbewertung aber im besonderen Maße auch für die alle sieben Jahre vorgesehene Aktualisierung der Bewertung im Rahmen einer neuen Hauptveranlagung.

Die im Gesetzesentwurf vorgesehenen Bewertungsmodelle (Ertrags- und Sachwertverfahren) lassen aus unserer Sicht einen unverhältnismäßig hohen finanziellen und zeitlichen Erfüllungsaufwand für die Verwaltung, die Bürger und die Wirtschaft erwarten. In dem vorliegenden Regierungsentwurf sind die Erfüllungskosten für die Wirtschaft nach unserer Einschätzung weit zu niedrig angesetzt – erst recht dann, wenn man sich die für die steuerliche Praxis jetzt schon erkennbaren Schwierigkeiten bei der Ermittlung der im Rahmen eines wertabhängigen Berechnungsmodells geforderten Parameter vor Augen führt.

Bemerkenswert ist, dass ein bedeutendes Manko der Grundsteuer in ihrer (einheitswertbasierten) gegenwärtigen Form in ihren hohen Erhebungskosten liegt, die sich Schätzungen zufolge auf rund 6 % des Aufkommens belaufen und damit in etwa doppelt so hoch ausfallen wie die Erhebungskosten anderer Steuern.<sup>1</sup> Dies ist insbesondere deswegen beachtlich, weil die letzte umfassende Neubewertung des Grundvermögens mehr als vier Jahrzehnte zurückliegt. Die hohen Erhebungskosten der Grundsteuer sind also hauptsächlich durch Nachfeststellungsverfahren und Wertfortschreibungen bedingt.<sup>2</sup>

Nach Schätzungen von Ökonomen<sup>3</sup> sei der Aufwand erheblich, wenn das Verfahren aktuelle Marktwerte von Immobilien einigermaßen zutreffend abbilden soll. Wenn beispielsweise davon ausgegangen würde, dass die Bewertung einer Immobilie durchschnittlich 500 Euro kostet, ergeben sich durch die Notwendigkeit 35 Millionen Grundstücke neu bewerten zu müssen Bewertungskosten in Höhe von 17,5 Milliarden Euro. Bei einer alle sieben Jahre erfolgenden Aktualisierung sind das 18 % des gesamten in diesem Zeitraum erhobenen Grundsteueraufkommens.

Aus Gesichtspunkten der effizienten Steuererhebung hätte auf ein wertorientiertes Modell verzichtet werden sollen. Eine Notwendigkeit für diese Wertorientierung ergibt sich auch nicht aus der Steuersystematik. Gründe der Einfachheit und der Erhebungskosten würden für ein einfaches Flächenmodell sprechen.

## II. Aufkommensneutralität

Die allseits geforderte und politisch versprochene Aufkommensneutralität lässt sich unseres Erachtens grundsätzlich sowohl mit einem wertabhängigen als auch mit einem wertunabhängigen Modell sicherstellen, da letztendlich die Höhe der Hebesätze das letzte Stellrad ist, an welchem nur die Kommunen autonom drehen. Die Aufkommensneutralität kann allerdings eher erreicht werden, wenn die Bemessungsgrundlage gering ausfällt und die Hebesätze zum Erreichen des bisherigen Aufkommens nach oben hin angepasst werden müssen. Bei einer Notwendigkeit der Absenkung der Hebesätze kann die Aufkommensneutralität zumindest von bundesgesetzgeberischer Ebene aufgrund der Hebesatzautonomie der Kommunen nicht gewährleistet werden. In diesem Zusammenhang ist auch unklar, ob finanziell angeschlagene Kommunen, die unter Kommunalaufsicht stehen, ihre Hebesätze überhaupt einfach senken und damit auf Steuereinnahmen verzichten dürften.

<sup>1</sup> Institut der deutschen Wirtschaft, Steuerwerte neu messen, 2011, IW-Dienst, 37. Jg., Nr. 11, S. 2.

<sup>2</sup> Fuest / Immel / Meier / Neumeier; in: Die Grundsteuer in Deutschland: Finanzwissenschaftliche Analyse und Reformoptionen, 2018, S. 8 f.

<sup>3</sup> Vgl. Fuest / Neumeier; in: F.A.Z. vom 11. Januar 2019, Reform der Grundsteuer: Vereinfachung ist Trumpf.

Aufgrund der bundesweit sehr heterogenen Immobilienwerte ist die Aufkommensneutralität durch ein wertabhängiges Modell somit schwieriger sicherzustellen. Eine weitere Reduzierung der Steuermesszahl würde diese Problematik vereinfachen.

### III. Belastungsgrund

Das Bundesverfassungsgericht gibt vor, dass der Steuergesetzgeber die Bemessungsgrundlage so wählen und ihre Erfassung so ausgestalten muss, dass sie den mit der Steuer verfolgten Belastungsgrund in der Relation der Wirtschaftsgüter zueinander realitätsgerecht abbildet, um die gleichmäßige Belastung der Steuerpflichtigen zu gewährleisten. Eine grundlegende Pflicht ist es somit bei der Gesetzesausgestaltung, dass das Gesetz das für den steuerlichen Belastungsgrund als maßgeblich erachtete Bemessungsziel erkennen lässt. Der Gesetzgeber muss daher bei der Reform der Grundsteuer den Belastungsgrund der Steuer ausdrücklich festlegen, damit hieraus gleichheitsgerecht und folgerichtig die Besteuerung erfolgen kann. Dies ist bisher nicht ausdrücklich geschehen.

Petitur:

- Der Gesetzgeber sollte den Äquivalenzgedanken ausdrücklich benennen.

### IV. Ermäßigte Steuermesszahl

Während die Begünstigung von sozialen Gruppen, die ihren Wohnungsbedarf nicht am freien Wohnungsmarkt decken können, auch vom ZIA begrüßt wird, erachten wir die vorgesehene Grundsteuervergünstigung in Gestalt einer ermäßigten Steuermesszahl für sozialen Wohnungsbau, kommunale und genossenschaftliche Wohnungsunternehmen sowie für Vereine und gemeinnützige Unternehmen sowohl gesellschaftspolitisch als auch verfassungsrechtlich als bedenklich.

Unseres Erachtens wird die beabsichtigte Verschonung bestimmter sozialer Gruppen (Subjektförderung) durch eine ermäßigte Steuermesszahl mit Anknüpfung an die Anteilseignerschaft oder den steuerlichen Status des Wohnraumanbieters (Objektförderung) nicht 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 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.

Darüber hinaus wird in der Gesetzesbegründung angeführt, dass mit der Grundsteuervergünstigung zusätzliche Investitionsanreize zur Schaffung von Wohnraum gesetzt werden sollen. So sehr wir die Schaffung von Investitionsanreizen auch für notwendig erachten, so erschließt sich uns diese Begründung nicht. Gerade im Wohnbereich wird die Grundsteuer, die zur Finanzierung der kommunalen Infrastruktur erhoben wird, richtiger Weise vom Nutzer der Infrastruktur wirtschaftlich getragen; sie verbleibt somit regelmäßig nicht beim Vermieter, weshalb eine Ermäßigung auch keine Investitionsanreize beim Vermieter setzen kann.

Petition:

- Die ermäßigte Steuermesszahl sollte gestrichen werden.

## V. Bodenrichtwerte

Bei der Wertberechnung des Grund und Bodens stellen die Bodenrichtwert in den im Gesetzesentwurf geplanten Bewertungsverfahren den maßgeblichen wertbestimmenden Faktor dar. Die von den Gutachterausschüssen regelmäßig bereitgestellten Bodenrichtwerte sind nach unserer Auffassung für die Grundsteuer ein ungeeigneter Anknüpfungspunkt für die Bodenwertberechnung.

Zum einen gibt es nach unserer Kenntnis bislang kein transparentes, bundeseinheitliches Verfahren zur Ermittlung der Bodenrichtwerte, so dass regionalspezifische Bewertungsdifferenzen auftreten könnten. Dies ist auch insofern kritisch zu beurteilen, als dass die von den Gutachterausschüssen festgelegten Bodenrichtwerte nach derzeitiger Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs keiner gerichtlichen Überprüfung zugänglich sind.<sup>4</sup>

Zum anderen halten wir die Berechnung anhand der Bodenrichtwerte im Einzelfall für nicht sachgerecht, da die Gutachterausschüsse die Bodenrichtwerte empirisch aus den getätigten Grundstücksverkäufen herleiten. Dies hat zur Folge, dass in wirtschaftlich uninteressanten Lagen mangels hinreichender Grundstückstransaktionen keine oder nicht repräsentative Referenzdaten vorliegen, die für die Wertbestimmung herangezogen werden können. Dagegen sind in angespannten Lagen mit hoher Nachfrage die Bodenrichtwerte

<sup>4</sup> BFH-Urteil vom 11. Mai 2005 - II R 21/02; BStBl. II S. 686.

vergleichsweise hoch und weisen auch eine entsprechende Dynamik nach oben auf. Denn in attraktiven Lagen, in welchen Grundstücke mit höherer Häufigkeit gehandelt werden, werden auch die Bodenrichtwerte schneller an die steigenden Verkehrswerte der Grundstücke angepasst, wobei auch Preisübertreibungen in die Bodenrichtwerte einfließen.

Auch ist problematisch, dass die Bodenrichtwerte bodenspezifische Merkmale wie beispielsweise wertrelevante Faktoren wie die Lage (Filetgrundstück oder Ecklage) unberücksichtigt lassen. Mit Blick auf Wirtschaftsimmobilien ist problematisch, dass Bodenrichtwerte zum Beispiel bei Industriegrundstücken oftmals gar nicht vorliegen oder aber besondere Eigenschaften unberücksichtigt lassen wie beispielsweise Bodenbelastungen. Insoweit würde eine signifikante Abweichung des Bodenwerts vom tatsächlichen Grundstückswert vorliegen.

Die Einbeziehung der Bodenrichtwerte in die Grundsteuer führt somit beispielsweise im Bereich Wohnen in Metropolregionen aufgrund der zuletzt sehr dynamischen Entwicklung nach oben zu großen Herausforderungen. Denn eine Einbeziehung würde dazu führen, dass in die Bemessungsgrundlage ein Erhöhungsmechanismus eingebaut wird, der zu einer ebenfalls dynamisch steigenden Grundsteuer führt, wenn die Kommune ihren Hebesatz nicht entsprechend (fortlaufend) nach unten korrigiert. Dabei darf nicht vergessen werden, dass sich steigende Bodenpreise (Bodenrichtwerte) regelmäßig bereits wirtschaftlich notwendigerweise in der Nettokaltmiete widerspiegeln.

Petitum:

- Die Bodenrichtwerte sollten aus dem Ermittlungsschema gestrichen werden. Mindestens jedoch sollte nicht der aktuelle Bodenrichtwert, sondern der Durchschnitt aus einem längeren Betrachtungszeitraum herangezogen werden, um Bewertungsspitzen zu vermeiden.

## VI. Umlagefähigkeit der Grundsteuer

Wissend um die Zuständigkeit des Bundesjustizministeriums möchten wir abschließend der Vollständigkeit halber zu den allgemeinen Gedanken zur Grundsteuer nochmal betonen, dass die Umlagefähigkeit der Grundsteuer nicht infrage gestellt werden sollte.

In diesem Zusammenhang weisen wir ausdrücklich darauf hin, dass die hinter der Abschaffung der Umlagefähigkeit der Grundsteuer stehende Idee, die Mietbelastung durch die Grundsteuer nicht weiter zu erhöhen, zwar zu begrüßen ist, jedoch mit dieser Maßnahme nicht nur nicht erreicht wird, sondern vielmehr auch zum gegenteiligen Ergebnis führen würde. Die Maßnahme würde dazu führen, dass dem dringend benötigten Neubau und etwaigen – politisch dringend gewünschten energetischen – Modernisierungsvorhaben die finanziellen Mittel entzogen und das Wohnen teurer gemacht würde. Denn durch eine Abschaffung der Umlagefähigkeit ist die wirtschaftliche Belastung der Grundsteuer nicht aus der Welt. Zwei mögliche Folgeszenarien würden sich ergeben:

In dem einen Fall könnte der Vermieter die Kaltmiete noch erhöhen, um die vorher nicht existente neue wirtschaftliche Belastung aufzufangen. Möglicherweise ist dies nicht kurzfristig möglich, mittel- und langfristig aber wird die wirtschaftliche Belastung aus der Grundsteuer in der Kalkulation berücksichtigt und somit in die Kaltmiete eingepreist. Durch die Berücksichtigung der wirtschaftlichen Mehrbelastung bei der Bemessung der Kaltmiete würde auch ein Anstieg der ortsüblichen Vergleichsmiete folgen. Im Ergebnis würden die Mieten steigen.

In dem anderen Fall könnte der Vermieter die zusätzliche Belastung nicht in der Kaltmiete berücksichtigen, weil ihm dies durch die Regelungen der Mietpreisbremse verwehrt würde. Wenn allerdings die Belastungen für Vermieter steigen, kann weniger investiert werden, etwa in energetische Modernisierungen oder insgesamt in den dringend benötigten Neubau, der wiederum eine mietpreisdämpfende Wirkung hätte.

Vor dem Hintergrund der flächendeckend notwendigen – und sowohl politisch als auch gesellschaftlich gewünschten – energetischen Modernisierungsmaßnahmen und des allgemeinen Investitionsbedarfs in bezahlbaren Wohnraum kann die Abschaffung der Umlagefähigkeit der Grundsteuer nicht im Sinne eines verantwortungsbewussten und vorausschauenden Gesetzgebers sein.

Auch von Seiten der Wissenschaft wurde bereits vorgetragen, dass durch eine Streichung der Umlagefähigkeit das angestrebte politische Ziel nicht erreicht würde. Das Umlageverbot würde nicht dazu führen, dass sich das Angebot für die Mieter verbessert oder erhöht. Vielmehr ist es zwingend erforderlich, die Umlagefähigkeit der Grundsteuer auf den Mieter beizubehalten. Will man Mieter in Ballungszentren, in denen die Mieten bereits relativ hoch sind, vor weiteren durch die Grundsteuer induzierten Mietsteigerungen schützen, wäre eine wertunabhängige, flächenorientierte Grundsteuer allemal der Abschaffung der Umlagefähigkeit vorzuziehen.<sup>5</sup>

Dass die Grundsteuer vom Eigentümer und nicht vom tatsächlichen Nutzer getragen wird (wenn diese auseinanderfallen), widerspricht ferner dem Grundgedanken dem Belastungsgrund der Grundsteuer. Die Grundsteuer wird regelmäßig mit dem Äquivalenzprinzip gerechtfertigt; also soll die Grundsteuer die Leistungen der Gemeinden tragen, die – beispielsweise anders als Erschließungsbeiträge – den Nutzern nicht direkt individuell zuzuordnen sind. Dies sind insbesondere Kosten für Brandschutz, Schulen, Krankenhäuser, öffentlicher Nahverkehr, kulturelle Einrichtungen oder Kinderspielplätze. Der Einwohner der Kommune ist somit der „Leistungsempfänger“ der durch die Grundsteuer zur Verfügung gestellten Infrastruktur. Es ist deshalb (sach)gerecht, wenn die Einwohner der Kommune als Nutzer der Infrastruktur auch die Lasten hierfür tragen.

Ferner ist zu bedenken, dass wenn den Vermietern verboten würde, die Grundsteuer auf die Mieter umzulegen, die Vermieter die Steuer schulden und tragen müssten. Leben die Vermieter nicht in der vermieteten Immobilie, sondern in einer anderen Gemeinde, könnte die Gemeinde, in der die Mietimmobilie gelegen ist, über die Steuerlast Gemeindefremder entscheiden. Dies widerspricht dem Demokratieprinzip („no taxation without representation“).

---

<sup>5</sup> Vgl. Feld / Hirsch, Zur Grundsteuerreform, Freiburger Diskussionspapiere zur Ordnungsökonomik, 19/1, S. 11.

Demokratische Legitimation und Repräsentation ist grundsätzlich auf die Wähler und das entsprechende Gebiet begrenzt.<sup>6</sup>

Nicht zuletzt sollte die Umlagefähigkeit der Grundsteuer auch erhalten bleiben, um den Charakter einer – verfassungsrechtlich schwierigen – Vermögensteuer zu vermeiden.

## E. Einzelanmerkungen zum Gesetzesentwurf zur Reform des Grundsteuer- und Bewertungsrechts

### I. zu § 222 und § 228 BewG-E: Anzeigepflicht und Anzeigefrist

In § 222 Absatz 1 BewG-E ist eine Wertfortschreibung bei einer Wertabweichung um mehr als EUR 15.000 nach oben oder unten vorgesehen. Durch die Wertfortschreibung soll gewährleistet werden, dass signifikante Änderungen der Wertverhältnisse bereits vor der regulären Hauptfeststellung erfasst werden. Die Festsetzung einer absoluten Wertgrenze verstößt u. E. jedoch gegen Artikel 3 GG da hierdurch eine vorzeitige Erhöhung der Grundsteuer nur für die Grundstücke mit hohem Preisniveau erfolgt und Grundstücke an günstigeren Standorten trotz starker prozentualer Wertsteigerung nicht erfasst werden.

Petition:

- Eine Wertfortschreibung sollte grundsätzlich nur zum Hauptfeststellungszeitpunkt erfolgen. Wertfortschreibungen unabhängig von Hauptfeststellungszeitpunkten sollten nicht an absolute Wertgrenzen gekoppelt werden. Denkbar wäre beispielsweise die Koppelung an signifikante Erhöhungen oder Reduzierungen der Gebäudemassen.

In § 228 BewG-E wird die Erklärungs- und Anzeigepflicht der Steuerpflichtigen geregelt und in § 228 Absatz 1 BewG-E ist eine Erklärungsfrist von mindestens einem Monat im Falle der Aufforderung durch das Finanzamt zur Abgabe einer Erklärung auf einen Hauptfeststellungszeitpunkt oder auf einen anderen Feststellungszeitpunkt vorgesehen. Bei der Anzeigepflicht aufgrund einer Änderung der tatsächlichen Verhältnisse schreibt § 228 Absatz 2 BewG-E eine Frist für die Abgabe der Anzeige von einem Monat, beginnend mit Ablauf des Kalenderjahres, in dem sich die tatsächlichen Verhältnisse geändert haben. Insbesondere die Abgabefrist bei Änderung der tatsächlichen Verhältnisse ist zu kurz bemessen, wenn man bedenkt, dass die Änderungen unter Umständen erst kurz vor Ende des Jahres bekannt werden können. Die Ermittlung der vielen erforderlichen Parameter stellt für die Steuerpflichtigen ohnehin schon einen immensen Verwaltungsaufwand dar und viele Werte können nicht aus der Sphäre des Steuerpflichtigen ermittelt werden (z. B. Bodenrichtwerte). Insbesondere im Hinblick auf größere Unternehmen mit mehreren Bewertungseinheiten sollte die Frist mindestens sechs Monate betragen. Durch eine absehbar zu kurze Fristsetzung durch den Gesetzgeber wird der Steuerpflichtige unnötig der Gefahr

---

<sup>6</sup> Kirchhof, Die Reform der Grundsteuer und das Maß des Grundgesetzes, Vorläufige Ergebnisse eines Gutachtens, Januar 2019, S. 21 f.

steuerstrafrechtlicher Sanktionen ausgesetzt. Aus Unternehmenssicht wäre eine Angleichung an die im Ertragssteuerrecht geltenden Abgabefristen sinnvoll, zumal unternehmensintern häufig der gleichen Abteilungen die Bearbeitung obliegt.

Petitum:

- Die Fristen sollten mindestens sechs Monate betragen.

## II. zu §§ 252 ff BewG-E: Ertragswertverfahren

Für Wohngebäude soll auf Bundesebene das Ertragswertverfahren angewandt werden. Ausgangsgröße dieser Bewertung ist der jährliche Rohertrag des Grundstücks, welcher aus Vereinfachungsgründen in der Regel auf der Grundlage von aus dem Mikrozensus des Statistischen Bundesamtes abgeleiteten durchschnittlichen Nettokaltmieten je Quadratmeter Wohnfläche ermittelt wird. Für den Mikrozensus werden alle vier Jahre 1 % der deutschen Privathaushalte zur Wohnsituation befragt. In absoluten Zahlen handelt es sich um 830.000 Personen und 380.000 Haushalte. Hier stellt sich die Frage, wie realitätsgerecht und belastbar der Mikrozensus für die Bewertung der Gebäude im Einzelfall ist. Als weiterer Parameter fließt das Baujahr in die Wertermittlung ein, welches den Wert des Gebäudes auch nur bedingt reflektiert. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass mit dem Ertragswertverfahren ein Berechnungsschema mit vielen Parametern verwendet wird, welche nur statistische Wertannahmen widerspiegeln. Wenn jedoch bereits die Berechnungsparameter eines Modells nur durch verallgemeinerte Werte gefüllt werden, kann das Modell kaum eine realitätsgerechte Wertberechnung liefern. Daher wäre es unseres Erachtens zielführender, von vornherein ein einfacheres Berechnungsmodell wie das Flächenmodell anzuwenden, als mit einem komplexen Modell die Illusion gerechter Werte aufrechtzuerhalten.

## III. zu § 258 bis 260 BewG-E: Sachwertverfahren

### 1. Behandlung gemischt genutzter Gebäude und Wirtschaftsimmobilien

Für gemischt genutzte Gebäude ist nach dem Reformentwurf ausschließlich die Anwendung des Sachwertverfahrens vorgesehen. Gemischt genutzte Grundstücke sind danach Grundstücke, die neben Wohnzwecken auch betrieblichen Zwecken dienen und keine Ein- und Zweifamilienhäuser, Mietwohngrundstücke, Wohnungseigentum, Teileigentum oder Geschäftsgrundstücke sind. So zählt zu den gemischt genutzten Grundstücken beispielsweise ein Mehrfamilienhaus, das Läden- und Gewerberäume enthält und zu mehr als 20 % aber weniger als 80 % nach der Wohn- und Nutzfläche betrieblichen Zwecken dient.

Im Falle einer 21 %igen gewerblichen Nutzung führt dies zu einer Bewertung im Sachwertverfahren und somit im Vergleich zu einer reinen Wohnimmobilie oder einer Immobilie mit geringerer gewerblicher Nutzung zu einer aus unserer Sicht nicht gerechtfertigten ungleichen Behandlung von im Wesentlichen Gleichem. In der Folge würde eine identische Wohnung unterschiedlich bewertet, abhängig davon, ob es sich um eine

Wohnung in einem reinen Wohngebäude oder aber in einem Wohnhaus mit gemischter Nutzung handelt. Im Ergebnis führt dies zu einer nur schwer vermittelbaren unterschiedlichen grundsteuerlichen Belastung, zumal kein Nachweis eines niedrigeren Verkehrswertes möglich ist.

## **2. Ermittlungsschwierigkeiten**

Das Sachwertverfahren sieht die getrennte Ermittlung des Gebäudesachwerts und des Bodenwerts vor. Die in die Wertberechnung einfließenden Faktoren sind – wie im Folgenden gezeigt wird – für die Praxis entweder schwer zu ermitteln oder für die adäquate Steuerberechnung grundsätzlich ungeeignet.

Der Bodenwert ist gemäß § 247 BewG-E das Produkt aus Grundstücksfläche und Bodenrichtwert. Auf die Schwierigkeiten, die sich aus der Verwendung der Bodenrichtwerte ergeben, haben wir bereits im Rahmen der allgemeinen Anmerkungen hingewiesen (vgl. Punkt D.V).

Der Gebäudesachwert ergibt sich aus dem um die Alterswertminderung reduzierten Gebäudenormalherstellungswert. Dieser Normalherstellungswert ergibt sich aus dem Produkt von Normalherstellungskosten, dem Baupreisindex und der Brutto-Grundfläche. Folgende praktischen Probleme ergeben sich aus unserer Sicht bei der Verwendung dieser Faktoren.

### **a) Normalherstellungskosten**

Die aus Anlage 42 zum BewG-E hervorgehenden Normalherstellungskosten des Gebäudes berücksichtigen nicht, dass Gebäude auch in modularer Bauweise errichtet werden. Hierdurch kommt es in solchen Fällen zu einem zu hohen Ansatz der Normalherstellungskosten. Zudem sollten auch regionale Unterschiede bei den Normalherstellungskosten berücksichtigt werden.

Petition:

- Einfache Bauweisen und regionale Unterschiede sollten bei den Normalherstellungskosten berücksichtigt werden.

### **b) Bruttogrundfläche**

Für die Berechnung des Gebäudesachwertes stellt § 259 BewG-E auf die Bruttogrundfläche ab, welche mit den Normalherstellungskosten multipliziert wird. In der Praxis gibt es jedoch Fälle, in denen die Bruttogrundfläche insbesondere bei Gebäuden älterer Baujahre nicht vorliegt. Hier erfolgte die bisherige Bewertung anhand des umbauten Raumes. In diesen Fällen müsste die Bruttogrundfläche aufwändig aus – u. U. gar nicht mehr vorliegenden – Bauplänen einzeln ermittelt werden oder die Bruttogrundfläche müsste sogar erst gutachterlich festgestellt werden, wodurch vermeidbare Kosten produziert werden würden. Im Sinne des möglichst geringen Ermittlungs- und Verwaltungsaufwandes sollte für diese Fälle ein Umrechnungsfaktor festgelegt werden.

Petition:

- Zur Vermeidung aufwendiger Neuvermessungen sollte eine Berechnung des Gebäudesachwertes anhand des umbauten Raumes durch einen Umrechnungsfaktor ermöglicht werden.

**c) Baupreisindex**

Der Baupreisindex weist in konjunkturellen Hochphasen eine hohe Steigung auf, welche sich im Gebäudesachwert niederschlägt. Tendenziell wird somit ein Erhöhungsmechanismus in die Bemessungsgrundlage beim Sachwertverfahren implementiert. Ohne eine Korrektur durch den Hebesatz würde insoweit eine steigende Grundsteuerbelastung die Folge sein.

Petition:

- Konjunkturbedingte überdurchschnittliche Indexerhöhungen sollten abgemildert werden.

**d) Restnutzungsdauer**

Sanierungsmaßnahmen nach Bezugsfähigkeit eines Gebäudes, durch welche die wirtschaftliche Gesamtnutzungsdauer erhöht wird, verlängern die wirtschaftliche Restnutzungsdauer. Die konkrete Ermittlung der verlängerten Restnutzungsdauer ist unklar. Zeitlich länger zurückliegende Sanierungsmaßnahmen können in der Praxis nur schwer erfasst und bewertet werden.

Petition:

- Bei der Ermittlung der Restnutzungsdauer sollten nur bauliche Maßnahmen berücksichtigt werden, die in der Zukunft liegen, um Erfassungsschwierigkeiten für die Vergangenheit zu vermeiden.

**e) Wertmindernde Faktoren**

Wenn schon ein wertabhängiger Ansatz gewählt wird, muss dem Steuerpflichtigen auch die Möglichkeit eingeräumt werden, Wertminderungen aufgrund von grundstücksspezifischen Besonderheiten oder Mängeln in die Wertberechnung einfließen zu lassen, die in der pauschalierenden Betrachtung keine Berücksichtigung finden.

Petition:

- Dem Steuerpflichtigen soll auf Antrag die Möglichkeit gegeben werden, pauschale Wertabschläge geltend zu machen und nicht pauschalierbare Wertminderungen anhand von Wertgutachten nachzuweisen.

## IV. Änderung des Gewerbesteuergesetzes

Das Gewerbesteuergesetz soll in § 9 Nr. 1 Satz 1 GewStG mit der Maßgabe geändert werden, dass die Wörter „1,2 Prozent des Einheitswerts“ durch die Wörter „0,11 Prozent

des Grundsteuerwerts“ ersetzt werden. Diese Änderung kann zu gleichheitswidrigen Ergebnissen führen, sobald ein Land von der Möglichkeit der Öffnungsklausel Gebrauch macht und ein anderes als das auf Bundesebene vorgesehene Bewertungsmodell einführt. Hierdurch kann es je nach Ausgestaltung der Ländermodelle zu Wertverzerrungen bei der gewerbsteuerlichen Kürzung kommen.

Petition:

- Es sollte sichergestellt werden, dass auch bei der Einführung abweichender Ländermodelle eine einheitliche Bezugsgröße, wie z. B. die final zu zahlende Grundsteuer, für die Berechnung der gewerbsteuerlichen Kürzung bestimmt wird.

## F. Zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundsteuergesetzes zur Mobilisierung von baureifen Grundstücken für die Bebauung (Grundsteuer C)

### I. Allgemein

Die Intention der Verfügbarmachung von bebaubaren Grundstücken für Wohnbauzwecke ist mit Blick auf den in vielen Regionen angespannten Wohnungsmarkt grundsätzlich zu begrüßen. Die Erfahrung aus der Vergangenheit hat jedoch bewiesen, dass die Grundsteuer C kein geeignetes Instrument für diese Zwecke darstellt.

Die Grundsteuer C wurde 1961 mit dem Ziel eingeführt, die steigende Preisentwicklung für unbebaute und bebaubare Grundstücke einzudämmen und der Baulandnot entgegenzuwirken. Bereits 1964 wurde die Grundsteuer C rückwirkend zum 1. Januar 1963 wieder vom Gesetzgeber aufgehoben. Der Wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestages legte in seiner Expertise dar, dass nach der Einführung vor allem finanzschwache Bürger ihre Grundstücke verkaufen mussten, während finanzstarke Bürger und Unternehmen profitierten (vgl. Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages, Einzelfragen zur Grundsteuer C, WD 4 - 3000 - 022/17 vom 3. März 2017, S. 5.). Im Ergebnis hatte sich das Grundstücksangebot entgegen den Erwartungen nicht vergrößert und der Markt der Grundstücksspekulanten erlebte einen unerwünschten Boom. Die gleichen negativen Effekte wären auch durch den aktuellen Gesetzesentwurf zu erwarten. Die finanzstarken Marktteilnehmer können die erhöhte Steuerbelastung im Gegensatz zu finanzschwachen Akteuren über einen längeren Zeitraum aushalten und die aufgelaufene Steuerbelastung im Rahmen der zukünftigen Grundstücksverwertung einpreisen. Hierdurch wird die Steuer lediglich zum Kostenfaktor und Preistreiber. Die Steuer würde nur dann das angestrebte Ziel erreichen, wenn die Wertsteigerung von Spekulationsobjekten komplett durch die Steuer nivelliert werden würde.

## II. Regelungsinhalt im Detail

Neben den historisch gebotenen Bedenken wirft der Gesetzesentwurf weitere Probleme bei der konkreten Umsetzung auf. So wird bereits die elementare Frage, ab wann ein Grundstück unbebaut ist, zu erheblichen Abgrenzungsschwierigkeiten führen. Nach § 246 Absatz 1 BewG-E gilt ein Grundstück ohne benutzbare Gebäude als unbebaut. Die Benutzbarkeit beginnt nach der Norm mit der Bezugsfähigkeit, welche wiederum nach der gesetzlichen Vorsehung an die Zumutbarkeit der Gebäudenutzung geknüpft ist. Somit hängt die Qualifikation eines unbebauten Grundstücks von unbestimmten Rechtsbegriffen ab und bedarf einer Interessenabwägung, für die es keinen gesetzlich normierten Maßstab gibt. Wir sehen daher die Gefahr einer - wenn nicht sogar willkürlichen so zumindest - uneinheitlichen Rechtsanwendung.

Zudem wird der Grundstückseigentümer durch das Setzen des maßgeblichen Zeitpunkts auf die Zeit der Bezugsfähigkeit unangemessen benachteiligt. Denn bis zur Bezugsfähigkeit können viele Umstände zur Verzögerung des Bauvorhabens führen, die nicht in der durch den Eigentümer beherrschbaren Sphäre liegen. Im Vorfeld der Bebauung kann z. B. ein langwieriges Verfahren mit den Genehmigungsbehörden nicht ausgeschlossen werden. Misslich wäre zudem die Situation, wenn für ein Grundstück ein Bauantrag nach § 34 BauGB vorliegt, aber aus bauplanungsrechtlicher Sicht erst weitere planerische Voraussetzungen für die Bebauung und die Nutzung einzelner Grundstücke festgelegt werden sollen. Das Bauordnungsrecht würde die Bebauung erlauben, aber das Städtebaurecht nicht und der Eigentümer wird ohne Verschulden steuerlich belastet. Auch Bauverzögerungen, die in die Sphäre der beauftragten Bauleistenden fallen, dürfen dem Eigentümer mangels Beherrschbarkeit nicht angelastet werden. Bedacht werden müssen auch Bauvorhaben, in denen Bauabschnitte planmäßig mit zeitlichem Versatz fertiggestellt werden und Teile des Vorhabens noch nicht bezugsfertig sind. Es ist nicht vertretbar, dass bei bestehender Baubereitschaft oder sogar während des Bauprozesses der Zeitverzug, der oft nicht in der Eigentümersphäre liegt, Grundsteuer C auslöst und zu einer wirtschaftlichen Belastung des Bürgers wird. Der Grundstückseigentümer, der seine nach außen erkennbare Absicht zur Bebauung des baureifen Grundstücks in qualifizierter Weise dokumentiert, hat bereits den ersten Schritt getan, um seinen Beitrag zur Deckung des besonderen Wohnraumbedarfs zu leisten. Daher sollte er ab diesem Zeitpunkt nicht mehr mit dem besonderen Hebesatz belastet werden können. Der Nachweis der Bauabsicht könnte beispielsweise - aber nicht ausschließlich - durch einen Bauantrag erfolgen. Ab diesem Zeitpunkt sollte die Erhebung der Steuer ausscheiden.

Auch die Investitionsbereitschaft von Investoren wird negativ beeinflusst, wenn bei komplexeren Bauvorhaben eine zeitaufwändige Auseinandersetzung mit dem Bebauungsplan oder sogar ein Normenkontrollverfahren erforderlich ist und für die Dauer des Verfahrens eine erhöhte Grundsteuerbelastung entsteht. Die Rolle der zuständigen staatlichen Stellen wäre ambivalent: Sie wären „Herr des Baugenehmigungsverfahrens“. Dabei hätte sie auf der einen Seite ein Interesse, Bauvorhaben schnell umzusetzen, auf der anderen Seite würden Verzögerungen, die aus Rechtsmitteln gegen Baugenehmigungen oder Bebauungspläne resultieren, zu einem steigenden Grundsteueraufkommen führen, was bei finanziell unter Druck stehenden Kommunen möglicherweise zu Fehlanreizen führen könnte.

Auch der Verwaltungsaufwand, der aus der kontinuierlichen Überwachung des jeweiligen Grundstücksstatus resultiert, ist unter fiskalischen Gesichtspunkten zu berücksichtigen. Denn die Gemeinden müssen zu Beginn jedes Kalenderjahres die genaue Bezeichnung der baureifen Grundstücke und deren Lage ermitteln und in einer Karte nachweisen. Durch die Festlegung auf einen bestimmten Stichtag ergibt sich hier die Problematik, dass ein Wechsel des Grundstücksstatus „baureif“ immer nur zum nächsten Stichtag festgestellt werden kann auch wenn ein Grundstück z. B. einen Tag nach der Feststellung bezugsfertig wurde.

Zudem sieht der Gesetzesentwurf vor, dass die Gemeinden ebenfalls jährlich in einer Allgemeinverfügung den besonderen Wohnraumbedarf begründen. Allein die Begründung des Bedarfs reicht u. E. jedoch zur Legitimation der Erhebung der Grundsteuer C nicht aus. Vielmehr muss auch dokumentiert werden, welche Maßnahmen von staatlicher Seite aus in dem jeweiligen Gebiet und Zeitraum ergriffen worden sind, um Abhilfe zu schaffen, bevor der Bürger als ultima ratio in die Pflicht genommen wird.

Weitere Abgrenzungsschwierigkeiten ergeben sich für alle Grundstücke, auf denen neben einer Wohnnutzung auch eine Gewerbenutzung möglich wäre. Der Gesetzesentwurf erfasst alle Grundstücke, welche als baureif gelten. Es erfolgt nach unserem Verständnis keine Aussonderung der Grundstücke, die von ihrer bauplanerischen Vorhersehung gar nicht für eine Wohnbebauung in Betracht kommen oder die eine andere Bebauung zulassen. Da diese Grundstückstypen zur Linderung der Wohnungsnot baurechtliche gar nicht in Betracht kommen, sollten sie klarstellend vom Gesetz ausgenommen werden.

Zudem ist bei der Grundsteuer C die Verfassungsmäßigkeit im Hinblick auf die Eigentumsfreiheit aus Artikel 14 GG höchst fraglich. Durch die Steuereinnahmen hat der Staat an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit seiner Bürger teil. Jedoch darf der Staat nicht sukzessiv im Wege der Vermögensbesteuerung die Steuerquelle – also das Grundeigentum – aushöhlen. Hierdurch würde er dem Bürger in kleinen Schritten das Eigentum entziehen und seine eigene Einnahmequelle zerstören bzw. die besteuerten Grundstücke in die Hände derer treiben, die sich eine erhöhte Grundsteuerbelastung wirtschaftlich leisten können.

Petitum:

- Von der Wiedereinführung der Grundsteuer C sollte Abstand genommen werden.
- Vielmehr sollte ein anderer – nicht grundsteuerlicher – Ansatz zur Mobilisierung von Bauland und somit zur Minderung der Attraktivität vom spekulativen Grundstückshandel verfolgt werden. Hierbei sind beispielhaft die Beschleunigung von Baugenehmigungsverfahren und die Anpassung baurechtlicher Möglichkeiten zur effizienteren Nutzung von Bauland zu nennen.

Sofern unser Petitum in dieser Form vor dem Hintergrund des Koalitionsvertrags nicht umgesetzt werden kann, möchten wir im Folgenden Vorschläge ausführen, die eine Grundsteuer C berechenbarer, glaubwürdiger und zweckmäßiger macht.

- Mit der Grundsteuer C soll der Wohnungsbau gefördert werden. Daher muss es sich um Grundstücke handeln, die laut Bebauungsplan ausschließlich für den

Wohnungsbau vorgesehen sind. Hierdurch werden z. B. noch nicht erschlossene Grundstücke von der Besteuerung ausgeschlossen.

- Jeder Eigentümer, egal ob privat oder institutionell, benötigt einen gewissen Zeitraum, um seine Investitionsentscheidung zu treffen. Es muss deshalb vor der Festsetzung der Grundsteuer C eine Karenzzeit von mind. zwei Jahren geben. Erfolgt der Erwerb eines Grundstücks beispielsweise im Jahr 2026 sollte die Zurechnung zum 01.01.2027 und die erstmalige Erhebung der Grundsteuer C ab dem 01.01.2029 erfolgen. Eine solche Regelung wäre auch aus bauplanungsrechtlicher Sicht im Sinne der Kommunen. Denn eine schnelle Bebauung um jeden Preis ohne städtebauliche Planung läuft dem Ziel einer integrierten und zukunftsfesten Stadtentwicklung zuwider. Ohne die vorgeschlagene Karenzzeit würde die Grundsteuer C eine partnerschaftliche Abwägung zwischen Eigentümer, Investor und Kommune mit der gemeinsamen Zielsetzung einer nachhaltigen Stadtplanung abwürgen.
- Die Grundsteuer C darf ab dem Zeitpunkt der Beantragung der Baugenehmigung nicht mehr erhoben werden, da die Herstellung der Bezugfertigkeit nicht ausschließlich in der Sphäre der Grundstückseigentümer liegt und von vielen exogenen Faktoren abhängt (s. o.). Dem Argument, dass die Antragstellung seitens der Bauherren ausschließlich zur Vermeidung der Grundsteuer C erfolgen könnte, können die Landesbauordnungen mit ihrem Lösungsansatz entgegengehalten werden. Nach diesen sind Baugenehmigungen regelmäßig nur drei Jahre gültig. Bauherren, welche am Ende gar nicht bauen, könnten rückwirkend mit der Grundsteuer C belastet werden. Anders als bei der Grundsteuer C, welche am 23.06.1960 verabschiedet wurde, sieht der aktuelle Gesetzesentwurf keine rückwirkende Herabsetzung der Hebesätze bei tatsächlicher Bebauung der Grundstücke vor. In der Fassung der Grundsteuer C vom 23.06.1960 waren rückwirkend für zwei Kalenderjahre die erhöhten Steuermessbeträge zu korrigieren. Eine Festsetzung eines erhöhten Hebesatzes schied dann ebenfalls aus, § 21 Abs. 3 GrStG a.F. Durch ein solches Verfahren würden die Gemeinden auch nicht dem Vorwurf ausgesetzt sein, durch Verschleppungen im Antragsverfahren die Grundsteuer C zu provozieren.
- Die Gemeinden sollten die Grundsteuer C erst erheben dürfen, wenn in dem Gebiet, in dem die Grundsteuer C festgesetzt werden soll, kein Grund und Boden mehr vorhanden ist, welcher der Gemeinde gehört und zu Bauland gemacht werden kann. Gemeinden sind oft große Grundstückseigentümer. Ehe die Gemeinden in den freien Immobilienmarkt eingreifen, sollten sie selbst all ihre Grundstücke zur Verfügung stellen.



vbw / Max-Joseph-Straße 5 / 80333 München  
Herrn Staatssekretär a. D.  
Josef Zellmeier MdL  
Bayerischer Landtag  
Maximilianeum  
Max-Planck-Str. 1  
81627 München

**Bertram Brossardt**  
Hauptgeschäftsführer

München, 17. September 2021

### **Stellungnahme der vbw zum Bayerischen Grundsteuergesetz**

Sehr geehrter Herr Abgeordneter,  
lieber Herr Zellmeier,

für die Einladung, zum Entwurf eines Bayerischen Grundsteuergesetzes gegenüber dem Ausschuss für Staatshaushalt und Finanzfragen des Bayerischen Landtags Stellung zu beziehen, danke ich. Eine ausführliche Stellungnahme finden Sie anbei. Auf einige Aspekte will ich besonders hinweisen:

Aus Sicht der vbw setzt der Entwurf das flächenbezogene Äquivalenzprinzip schlüssig um. Er vermeidet automatische Steuererhöhungen und führt zu vergleichsweise einfachen Besteuerungsverfahren sowie, soweit wir abschätzen können, zu verträglichen Belastungsfolgen. All das wird in unserer Mitgliedschaft begrüßt. Grundlegenden Änderungsbedarf am Entwurf sehen wir vor diesem Hintergrund nicht.

Nach dem vorgelegten Fragenkatalog diskutiert der Ausschuss auch eine Orientierung der Grundsteuer am Leistungsfähigkeitsprinzip. Eine solche Orientierung ist der Grundsteuer wesensfremd, denn weder die Fläche noch der Wert der Liegenschaften kann die vor allem vom Einkommen geprägte Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen abbilden. Das spricht dafür, die für Steuerpflichtige und Verwaltung einfachere Besteuerungsgrundlage zu wählen, also die Fläche.

Weitere Fragen gelten der Administrierbarkeit der neuen Grundsteuer für Bayern. Hier führen der grundlegende Ansatz und die klar formulierten Detailregelungen im Gesetz zu gut beherrschbaren Verfahren. Anliegen aus unserer Mitgliedschaft betreffen Punkte, zu denen wir auch für die Grundsteuer an anderer Stelle, nämlich im anstehenden bayerischen Digitalgesetz, Antworten erhoffen. Konkret geht es um die Automatisierung von Verfahren, Zugriffsrechte auf öffentliche Datenbestände zu Liegenschaften und frühzeitige verlässliche Informationen zu Datenanforderungen, Formaten und Schnittstellen für Steuererklärungen.



Im Fragenkatalog angesprochen wird schließlich, ob sich die Grundsteuer C als Lenkungsinstrument zur Mobilisierung von Bauland eignet. Nach unserer Auffassung ist das nicht der Fall. Sofern das Belastungsniveau einer Grundsteuer C wirtschaftlich und rechtlich vertretbar bleibt, würde sie die Steuerlast erhöhen und spekulative Tendenzen verstärken, ohne die angestrebte Baulandmobilisierung zu erreichen.

Für eine vertiefte Auseinandersetzung mit den aufgeworfenen Fragen stehe ich im Rahmen der Ausschussanhörung am 01. Oktober 2021 und auch unabhängig davon gerne zur Verfügung.

Mit besten Grüßen

  
Bertram Brossardt

**Anlage**

Stellungnahme der vbw zur Sachverständigenanhörung des Ausschusses für Staatshaushalt und Finanzfragen des Bayerischen Landtags am 01. Oktober 2021



## Entwurf für ein Bayerisches Grundsteuergesetz

Stellungnahme zur Sachverständigenanhörung des Ausschusses für Staatshaushalt und Finanzfragen des Bayerischen Landtags am 01. Oktober 2021

### Allgemeine Würdigung des Gesetzentwurfes und Eignung der Grundsteuer für eine landesgesetzliche Regelung

*Der Bayerische Landtag fragt nach einem Gesamturteil zum Entwurf eines Bayerischen Grundsteuergesetzes und danach, warum sich die Grundsteuer für eine landesgesetzliche Lösung eignet.*

Der Gesetzentwurf der Bayerischen Staatsregierung zum Bayerischen Grundsteuergesetz ist stimmig und wird von der vbw in Abstimmung mit ihrer Mitgliedschaft begrüßt. Der Entwurf setzt das flächenbezogene Äquivalenzprinzip schlüssig um und steht insofern mit der bzgl. dieser Folgerichtigkeit klaren Vorgabe des Bundesverfassungsgerichts im Einklang. Er vermeidet automatische Steuererhöhungen und führt zu einem vergleichsweise einfachen Besteuerungsverfahren. Grundlegenden Änderungsbedarf sehen wir nicht.

Das Grundsteueraufkommen bleibt bei den Kommunen. Bei der Erhebung geht es um ein Massenverfahren und eine im Einzelfall in aller Regel moderate Belastung, also sollten die Verfahrenskosten so klein wie möglich sein. Das Vereinfachungspotenzial wurde jedoch aus Sicht der Wirtschaft auf Bundesebene nicht ausgeschöpft. Die Belastung knüpft am Grundstück an, ein Ausweichen durch Wegzug ist also nicht möglich. Vor diesem Hintergrund bietet sich die Grundsteuer besonders dafür an, im Wettbewerb der Länder einfache und praxistaugliche Lösungen zu finden.

### Grundsteuer und Leistungsfähigkeit

*Der Bayerische Landtag hinterfragt, ob das für das bayerische Modell gewählte Flächenprinzip dem steuerlichen Leistungsfähigkeitsprinzip gerecht wird.*

Die Grundsteuer knüpft modellunabhängig an mit dem Grundstück verbundenen Kriterien an, nicht aber an der Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen. Das gilt explizit auch für wertorientierte Modelle. Die im Wesentlichen einkommensabhängige Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen korreliert regelmäßig nicht mit dem Wert ihrer Grundstücke und Immobilien.



## Belastungsdifferenzierungen und Belastungsverschiebungen

*Der Bayerische Landtag fragt nach der Angemessenheit differenzierter Belastungsentscheidungen im Entwurf für ein bayerisches Grundsteuergesetz und danach, ob mit einer höheren Belastung von Grundstücken eine Lenkungswirkung in Richtung Verdichtung erreicht werden könne.*

Das Bayerische Grundsteuergesetz differenziert über sogenannte Äquivalenzzahlen bei den Belastungsparametern zwischen Grundstücksflächen (vier Cent/m<sup>2</sup>) und Gebäudeflächen (50 Cent/m<sup>2</sup>). Besondere Begünstigungen für Wohnflächen, sozial gebundene Wohnungen, denkmalgeschützte Bauten, an landwirtschaftliche Nutzungen angebundener Wohnraum und besonders große, nur extensiv genutzte Grundstücke kommen dazu. Die damit verbundenen pauschalen Abwägungen und Begünstigungen werden von der Wirtschaft akzeptiert. Eine spezifische Entlastung sehr großer, nur extensiv genutzter Grundstücke leitet sich unmittelbar aus dem Äquivalenzprinzip ab und ist für alle gewerblichen Nutzungen mit großen unversiegelten, aber überplanten und damit der Grundsteuer B unterworfenen Flächen essenziell.

Bei der zwischen Grundstücken und Gebäuden differenzierten Belastung pro m<sup>2</sup> geht es nicht um eine auf Bebauung abzielende Anreizwirkung. Die pro m<sup>2</sup> deutlich niedrigere Belastung des Grundes vermeidet eine Überlast-Besteuerung der Grundstücke und erleichtert es wirtschaftlich, in überplanten Gebieten Reservegrundstücke und für soziale und ökologische Zwecke unversiegelte Flächen zu halten.

Auf einzelne Gebäudetypen und -verwendungen bezogene Fragen zu Belastungsverschiebungen gegenüber heute lassen sich nicht fundiert beantworten, da die heute wertorientierte Grundsteuer nicht nach zeitnah systematisch festgestellten Werten erhoben wird.

Nur für den Fall, dass sich bei Anwendung der Vorschriften nicht vertretbare Härten herausstellen, zu denen auch die Kommunen über die Option zu Hebesatzzonen keine angemessenen Lösungen finden können, sieht die vbw einen möglichen Anpassungsbedarf durch den Gesetzgeber.

## Auswirkungen einer wertbezogenen Grundsteuer, Erhebungsaufwand und Bezug zur Vermögensteuer

*Der Bayerische Landtag hinterfragt die Auswirkungen einer wertorientierten Bemessungsgrundlage der Grundsteuer, wie sie im Modell des Bundes greift, und die Auswirkungen eines Verzichts auf Wertabschläge in der Grundsteuer im bayerischen Modell. Zudem will er wissen, ob das Flächenmodell der Erhebung einer Vermögensteuer entgegensteht.*



In einem wertbezogenen Modell erhöhen steigende Grundstücks- und Immobilienwerte automatisch die Grundsteuerlast. Das geschieht unabhängig von der Entwicklung der Leistungsfähigkeit der Steuerzahler, die sich nicht aus der Entwicklung des Wertes ihrer dauerhaft genutzten Grundstücke und Immobilien ableiten lässt. Lokale Hebesatzabsenkungen, die das zurücknehmen würden, kommen so gut wie nie vor. Damit führen wertbezogene Modelle tendenziell zu einer Überlastung der Steuerzahler. In einem flächenbezogenen Modell kommt dieser Automatismus nicht vor. Die Steuerlast verändert sich bei gleichbleibendem Bestand nur dann, wenn die Kommune im Zuge der dafür vorgesehenen transparenten Beschlussfassung den Grundsteuer-Hebesatz anpasst.

Am Wert von Immobilien anknüpfende Wertabschläge sind einem Flächenmodell wesensfremd. Der mit dem bayerischen Modell automatisch verbundene Wegfall von Wertabschlägen könnte sich tendenziell positiv auf den Bestand auswirken, da er einen Anreiz zur Aufwertung vernachlässigter bebauter Lagen auslöst.

Die für das bayerischen Grundsteuergesetz konzipierte flächenbezogene Bemessungsgrundlage kann nicht für die Erhebung einer Vermögensteuer herangezogen werden. Allerdings gilt das Gleiche aus anderen Gründen auch für die Bemessungsgrundlagen bekannter wertbezogener Grundsteuermodelle. Eine Erhebung auf Basis auch nur annähernd realistischer Verkehrswerte würde aufgrund des regelmäßigen Bewertungsaufwandes die Grundsteuer grundsätzlich in Frage stellen.

Alle wertbezogenen Modelle arbeiten deshalb mit gegenüber dem Verkehrswert deutlich vereinfachten pauschalen Wertansätzen. Das ist in der Grundsteuer möglich, in der Vermögensteuer aber nicht, da dort ganz unterschiedliche Vermögensgegenstände vergleichbar belastet werden müssen. Das verlangt eine regelmäßige konkrete Verkehrswertbestimmung, die für Grundstücke und Immobilien administrativ nicht darstellbar ist.

### Hebesatzveränderungen und kommunale Hebesatzzonen

*Der Bayerische Landtag fragt danach, wie sich die kommunalen Grundsteuer-Hebesätze in Folge des Bayerischen Grundsteuergesetzes entwickeln dürften, ob Aufkommensneutralität erwartet werden kann und wie mit den im Gesetzentwurf angelegten Hebesatzzonen umzugehen ist, die Kommunen abgrenzen und mit einem eigenen Hebesatz belasten können.*

Die Hebesätze der Kommunen sind in jedem Reformmodell komplett neu auszurichten. Dabei ist auf Belastungsneutralität zu drängen. Die dafür notwendigen Parameter zu den Flächenverhältnissen dürften in Bayern im Laufe des Jahres 2023 zur Verfügung stehen. Der daraus errechnete aufkommensneutrale Hebesatz sollte dann für jede Kommune den Steuerzahlern transparent gemacht werden, damit deutlich wird, ob Kommunen tatsächlich belastungsneutrale neue Hebesätze beschließen. Die Frage, ob das Hebesatzniveau dabei insgesamt steigt oder fällt, ist für eine Beurteilung der Reform nicht relevant.



Angesichts der auch nach der Corona-Krise absehbar guten weiteren Entwicklung der öffentlichen Haushalte ist das Ziel „Aufkommensneutralität“ – Ausgabendisziplin und wachstumsorientierte Politik vorausgesetzt – finanzpolitisch gesehen realistisch.

Mit Hebesatzonen können Kommunen einzelne Gemeindeteile – etwa abseitige Ortsteile oder außerörtliche flächenintensive, aber nur extensiv genutzte Gewerbeflächen – nach Kriterien abgrenzen und grundsteuerlich belasten, die sich aus dem Maß der spezifisch gebietsgezogenen kommunalen Leistungen ableiten. Hierfür eignen sich für die Infrastrukturversorgung entscheidende Lageparameter ebenso wie unterschiedliche rechtliche Vorgaben zur Nutzung. Diese Abgrenzung muss sorgfältig und nachvollziehbar erfolgen. Eine Zonierung, die vergleichbar angebundene und nutzbare Grundstücke unterschiedlich behandelt, wäre nicht vertretbar.

Eine zonenscharfe Erhebung der Grundsteuer verursacht angesichts der grundstücksbezogen erfassten Daten zu den Steuerpflichtigen keinen besonderen Aufwand.

### Grundsteuerliche Verdichtungsimpulse und Grundsteuer C

*Der Bayerische Landtag hinterfragt, ob sich über die Grundsteuer Verdichtungsimpulse schaffen ließen, und stellt dabei mit vertiefenden Fragen insbesondere auch auf die Grundsteuer C ab, von der entsprechende Impulse erwartet werden, indem innerhalb konkret definierter Zonen gelegene unbebaute Grundstücke einem besonderen, höheren Hebesatz unterworfen werden.*

Modellunabhängig eignet sich die Grundsteuer aufgrund des zumutbarem Belastungsmaßes grundsätzlich nicht dafür, wesentliche Anreize und Impulse zum Flächensparen zu entwickeln. Landes- und Regionalplanung sowie die Bauplanung ermöglichen Vorgaben in Richtung intensiver Bebauung und Nachverdichtung. Im Verhältnis dazu sind Lenkungswirkungen der Grundsteuer nicht wahrnehmbar.

Zudem sind pauschale Verdichtungsimpulse fragwürdig, denn der Wert unbebauter Grundstücke für eine Kommune kann erheblich sein. Dabei geht es neben sozialen Aspekten insbesondere auch um Reserveflächen für wirtschaftliche Entwicklungen und um im Sinne des Hochwasserschutzes und des Mikroklima-Managements ökologisch werthaltige unversiegelte innerörtliche Flächen.

Die speziell als Lenkungsinstrument zur Baulandmobilisierung konzipierte Grundsteuer C eignet sich für diesen Zweck nicht. Aufgrund des Übermaßverbotes und der Eigentums-garantie sind Belastungsniveaus, die einen spürbaren Lenkungseffekt erwarten lassen, nach Auffassung der vbw nicht darstellbar. Die Steuerlast, ab der eine Lenkungswirkung einsetzen würde, hängt von lokalen Gegebenheiten und Entwicklungen ab und lässt sich damit



nicht generell beziffern. Allerdings dürfte es in der Regel um ein Vielfaches der Grundsteuer B und eine Eigentumsrechte gefährdende Übermaßbesteuerung gehen, die rechtlich nicht standhalten würde.

In der Praxis würde die Grundsteuer C also zu höheren Steuerlasten für im Übrigen in der Regel konkret erkennbare Steuerzahler führen, ohne dass sich eine signifikante Mobilisierung von Bauland erwarten ließe. Stattdessen dürften spekulative Tendenzen gestärkt werden. Die vbw lehnt deshalb die Grundsteuer C ab.

Anfang der 60er Jahre des vergangenen Jahrhunderts gab es für zwei Jahre eine Grundsteuer C. Wesentliche Gründe ihre schnelle Abschaffung waren willkürliche, teilweise übermäßige Belastungsentscheidungen einzelner Kommunen und der nicht ersichtliche Effekt auf die Bautätigkeit. Die Grundsteuer C bewirkte damals im Wesentlichen, dass Grundstückseigentümer, die sich die Steuer nicht leisten konnten oder wollten, ihre Grundstücke an finanzstarke Dritte verkauften, die sie dann in Erwartung steigender Grundstücks- und Immobilienwerte hielten, ohne selbst unmittelbar bauen zu wollen. Genau einer solchen Entwicklung soll heute gegengesteuert werden. Dafür eignet sich die Grundsteuer C nicht. Als alternative steuerliche Ansätze zur Mobilisierung von Bauland bieten sich an:

- steuerfreie Übertragung stiller Reserven, damit Landwirte Grundstücke für die Bebauung steuerfrei aus dem Betriebsvermögen entnehmen können,
- Steuerfreibeträge bei der Grunderwerbsteuer, wenn Grundstücke bebaut werden sollen, oder eine generelle Absenkung der Grunderwerbsteuer
- Ausweitung steuerlicher Abschreibungsmöglichkeiten für errichtete Gebäude als Impuls zur Baulandaktivierung.

Baulandmobilisierung nach Neuausweisung von Baugebieten lässt sich vor allem über mit den Eigentümern abgestimmte Entwicklungsplanungen absichern. Beratungsangebote zu neuen planerischen Ansätzen stehen etwa über die neu eingesetzten Flächensparmanager in den Bezirksregierungen zur Verfügung.

### Erklärungsaufwand und Steuervollzug

*Der Bayerische Landtag erkundigt sich nach dem Erklärungsaufwand und besonderen Anforderungen an den Steuervollzug für das mit dem Bayerischen Grundsteuergesetz angestrebte Verfahren.*

Der Erklärungsaufwand für das bayerische Grundsteuermodell bleibt deutlich hinter dem wertbezogener Modelle zurück. Das liegt insbesondere daran, dass für wertbezogene Modelle regelmäßig Neubewertungen erfolgen müssen. Diese Neubewertungen ziehen



insbesondere für differenziert genutzten gewerblichen Immobilien hohen Bewertungsaufwand nach sich. Eine flächenbezogene Grundsteuer kommt ohne Neubewertungen aus.

Im für Bayern konzipierten Flächenmodell haben Steuerpflichtige nach der Ersterhebung nur dann Meldepflichten, wenn sich bei Eigentumsverhältnissen oder Flächen Veränderungen ergeben. Diese lassen sich, soweit sie Behörden etwa aus Genehmigungsverfahren schon bekannt sind, auch in vorausgefüllte Steuererklärungen eintragen. Verfahren, die das automatisiert erledigen, verlangen allerdings entsprechende Datenzugriffsmöglichkeiten und zwischen Behörden, wofür die Voraussetzungen erst geschaffen werden müssen.

Aus Sicht der Steuerzahler ist diese Automatisierung anzustreben. Meldepflichten zu den Behörden bekannten Sachverhalten sollten durch automatische Übernahme in Steuererklärungen weitestmöglich abgebaut werden. Zudem sollten für einen reibungslosen Einstieg in die Reform und eine dauerhaft einfache Abwicklung der Grundsteuer folgende Punkt umgesetzt werden:

- Die Information zu konkret angeforderten Daten, Datenformaten und IT-Schnittstellen für die Meldungen und Erklärungen für die Grundsteuer sollten so früh wie möglich zur Verfügung stehen.
- Steuerberater sollten, wie heute schon Notare, eine elektronische Zugriffsmöglichkeit auf Katasterdaten zu den Liegenschaften ihrer Mandanten erhalten.

#### **Ansprechpartner**

**Dr. Benedikt Rüchardt**  
Abteilung Wirtschaftspolitik

Telefon 089-551 78-252  
Telefax 089-551 78-249  
benedikt.ruechardt@vbw-bayern.de  
www.vbw-bayern.de



**Bund der Steuerzahler  
in Bayern e.V.**

## **Gesetzentwurf Bayerisches Grundsteuergesetz**

### **Anhörung Ausschuss für Staatshaushalt und Finanzfragen**

Fragenkatalog zur Anhörung am 01.10.2021

Frage 1a:

aa) Die Kreisumlage beeinflusst nach Meinung des Bundes der Steuerzahler die Anwendung des Äquivalenzprinzips nicht. Die Kreisumlage ist eine auf die verfassungsrechtliche Garantie des Selbstverwaltungsrechts der Kreise sowie auf Art. 106 Abs. 6 Satz 6 GG gestützte, von der gemeindlichen Finanzmasse abgeleitete Einnahmequelle. Art. 18 BayFAG ermächtigt die Kreise, ihren Finanzbedarf durch die Erhebung einer Kreisumlage zu decken, soweit die Kreiseinnahmen aus Entgeltabgaben und Steuern dazu nicht ausreichen. Insofern setzt sich das Äquivalenzprinzip in der Weiterleitung der Umlage durch die Gemeinde an den Kreis fort.

bb) Die unterschiedliche Besteuerung von bebauten und unbebauten Grundstücken ist mit dem Äquivalenzprinzip vereinbar, da für bebaute Grundstücke in der Regel auch für deren Bewohner und Nutzer Leistungen der Gemeinde in höherem Maß anfallen werden.

Frage 1b

Mit der festen Zuordnung der Grundstücke zu einem Bundesland, bietet sich die Festlegung der Grundsteuer durch das jeweilige Bundesland im Sinne einer Regionalisierung der Steuer geradezu an. Die verfassungsrechtlichen Grundlagen dazu wurden im Rahmen der Reform geschaffen. Nach Auffassung des Bundes der Steuerzahler ergibt die Einbeziehung des Grundstücks- und Immobilienwerts keinen Vorteil. Im Gegenteil, das Bewertungsverfahren wird aufwändiger, die Bemessungsgrundlage würde ansteigen sowie durch die notwendige regelmäßige Anpassung im Rahmen der Hauptfeststellungen diese weiter erhöhen und dadurch zu Steuererhöhungen für Eigentümer und Mieter führen.

Frage 1c:

Mit einer wertbezogenen Bemessungsgrundlage wären Steuererhöhungen allein durch die steigende Bemessungsgrundlage vorprogrammiert.

Frage 1d:

Keine Angabe

Frage 1 e:

Keine Angabe

Frage 1f:

Keine Angabe

Frage 1g:

Die bisher vorgelegten wertbezogenen Feststellungen für die Immobilienwerte für die Grundsteuer dürften nicht geeignet sein, um eine verfassungskonforme Gleichbehandlung von Immobilienvermögen und anderen Vermögenswerten im Sinne einer allgemeinen Vermögenssteuer zu gewährleisten.

Frage 2a:

Der Bund der Steuerzahler begrüßt den Entwurf des Bayerischen Grundsteuergesetzes. Mit der Umsetzung des Flächenmodells bedeutet das Gesetz einen konsequenten Schritt in Richtung Steuervereinfachung. Das Flächenmodell ist nachvollziehbar, weniger streitanfällig und verursacht bei Bürgern und Verwaltung weniger Aufwand als andere Grundsteuermodelle.

Frage 2b:

Keine Angabe

Frage 2c

Die Grundsteuer knüpft als Objekt- oder Realsteuer allein an das Besteuerungsobjekt und gerade nicht an die persönlichen Verhältnisse des Steuerschuldners an. Die persönliche Leistungsfähigkeit des Steuerschuldners wird dabei nicht berücksichtigt. Dies gilt im Fall der Grundsteuer sowohl bei einer wertabhängigen als auch einer wertunabhängigen Bewertung. Insofern ist für die Grundsteuer das Äquivalenzprinzip der zutreffende Belastungsgrund.

Frage 2d

Keine Angabe

Frage 2 e

Die Ausweisung von gesonderten Hebesatzzonen ist nach dem Gesetzentwurf an die infrastrukturmäßige Erschließung oder zur Verfolgung städtebaulicher Ziele geknüpft. Eine Zonierung nach wertabhängigen Kriterien sollte strikt vermieden werden.

Frage 2f:

Keine Angabe

Frage 2g:

Da die Gemeinde weiterhin über den Hebesatz die endgültige Höhe der Grundsteuer bestimmt, ist u.E. die kommunale Ertragshoheit im Vergleich zu einem wertabhängigen Modell nicht eingeschränkt.

Frage 2h:

Nach Auffassung des Bundes der Steuerzahler sollten Steuern erhoben werden, um Einnahmen zu erzielen. Insofern sollte die Steuererhebung nicht mit anderen Zwecken verquickt werden. Ein Steuern mit Steuern lehnt der Bund der Steuerzahler ab.

Frage 2j:

Keine Angabe

Den Steuerzahlern wurde eine aufkommensneutrale Reform der Grundsteuer versprochen. Insofern ist diese Vorgabe einzuhalten.

Frage2k:

Keine Angabe

Frage 2l:

Mit dem Flächenmodell und der Abkehr von einer Wertermittlung für das Grundstück ist der Ansatz einer Besteuerung des Grundvermögens nicht möglich. Eine isolierte Besteuerung des Grundvermögens ohne Berücksichtigung des sonstigen Vermögens erscheint verfassungsrechtlich auch kaum vorstellbar. Der Bund der Steuerzahler lehnt die Reaktivierung der Vermögensteuer ab.

Frage 3a:

Nach Meinung des Bundes der Steuerzahler stellt das Flächenmodell sowohl für Bürger, Berater und Verwaltung das am einfachsten umsetzbare Grundsteuerverfahren dar. Bereits der Wegfall der regelmäßig wiederkehrenden Hauptfeststellungen erspart Aufwand und Personal.

Frage 3b:

Für die Steuerzahler wird das Flächenmodell den geringsten Aufwand bedeuten. Wenn die erforderlichen Daten den Finanzämtern bereits bekannt sind, sollten diese den Steuerzahlern im Wege der vorausgefüllten Grundsteuererklärung zur Verfügung gestellt werden. Nicht alle Steuerzahler haben diese Angaben in ihren Unterlagen. Zu begrüßen ist, dass auch die Abgabe der Steuererklärung in Papierform erfolgen kann und hier kein zusätzlicher Antrag erforderlich sein soll.

Frage 3c:

Keine Angabe

Frage 3d:

Nach Meinung des Bundes der Steuerzahler ergibt sich mit dem Bayerischen Grundsteuergesetz ein wichtiger Schritt hin zur Steuervereinfachung. Die Besteuerungsgrundlagen sind verständlich und für jeden Steuerzahler nachvollziehbar.

Frage 3e:

Zentrale Anforderung an eine Grundsteuerreform sind die Stärkung der Steuergerechtigkeit, eine einfache Steuererhebung sowie eine niedrige Steuerbelastung und Aufkommensneutralität. Diese Anforderung werden am besten von einer wertunabhängigen, rein flächenbasierten Einfach-Grundsteuer, wie dem Flächenmodell nach dem BayGrStG erfüllt.

Frage 4 a- e:

Der Bund der Steuerzahler begrüßt, dass auf die Einführung einer Grundsteuer C entgegen dem Bundesmodell verzichtet wurde. Nach den Erfahrungen der Vergangenheit mit der Baulandsteuer aus den 1960iger Jahren gehen wir davon aus, dass eine derartige Steuer den Zweck der Baulandmobilisierung nicht erfüllen und schädliche Nebenwirkungen bringen wird.

München 14.09.2021



## Anhörung von Sachverständigen zum Gesetzentwurf der Staatsregierung für ein Bayerisches Grundsteuergesetz am Freitag, 01.10.2021

### Antworten auf den Fragenkatalog des Ausschusses für Staatshaushalt und Finanzen

#### 1 Allgemeines zur Grundsteuer und ihrer Reform

- a) Eine mögliche Grundlage für die Erhebung einer Grundsteuer ist das Äquivalenzprinzip, also eine Art Gegenleistung für Leistungen einer Gemeinde im Zusammenhang mit der Nutzung des Grundstücks.

- aa) Inwiefern trifft dies auf die Grundsteuer zu, wenn klar ist, dass ein Teil der Grundsteuereinnahmen über die Kreisumlage gar nicht der Gemeinde zugutekommt?

**Antwort von Haus & Grund Bayern:**

Die Gemeinde gibt über die Kreisumlage lediglich einen Teil der Einnahmen aus der Grundsteuer an den Kreis ab. Der verbleibende Teil dient der Finanzierung der Aufgaben der Kommunen, etwa der infrastrukturellen Projekte, von denen die Grundstücke innerhalb der Gemeinde profitieren. Zudem bilden die Landkreise die zweite Ebene der Kommunalebene und erfüllen überörtliche Aufgaben. Dass zur Finanzierung dieser Aufgaben auch die Einnahmen aus der Grundsteuer herangezogen werden, entspricht dem Äquivalenzprinzip, da auch bei Aufgaben der Landkreise der Gedanke von Leistung und Gegenleistung eine Rolle spielt und sie den Bürgern des Landkreises zugute kommen.

- ab) Inwiefern trifft dies auf ein Modell zu, dessen Grundlage die Besteuerung der Grundstücksfläche und der Wohnfläche ist, mit dem folglich unbebaute und bebaute Grundstücke unterschiedlich besteuert werden?

**Antwort von Haus & Grund Bayern:**

Dies trifft insofern zu, als bebaute und unbebaute Grundstücke unterschiedlich von kommunalen (Gegen-)Leistungen profitieren. Unbebaute Grundstücke nehmen die kommunalen Leistungen weniger in Anspruch – etwa die kommunale Infrastruktur –, so dass eine niedrigere Besteuerung im Hinblick auf das Äquivalenzprinzip konsequent ist.

- b) Weshalb eignet sich gerade die Grundsteuer besonders gut für eine landesgesetzliche Regelung? Welche Grundsteuermodelle verfolgen der Bund und die anderen Länder? Welche Vor- und Nachteile bieten dabei die Einbeziehung des Grundstücks- und Immobilienwerts in die Grundsteuer?

**Antwort von Haus & Grund Bayern:**

Die Grundsteuer eignet sich besonders für eine landesrechtliche Regelung, da zum einen das Steueraufkommen auf der kommunalen Ebene verbleibt und es zum anderen aufgrund des für diese Steuer geltenden Äquivalenzprinzips insbesondere auf die



Vergleichbarkeit innerhalb der Gemeinde ankommt. Denn über die Grundsteuereinnahmen sollen die Leistungen der Kommunen (mit)finanziert werden, die zwischen den Gemeinden durchaus unterschiedlich ausfallen können. Der Bund verfolgt im Gegensatz zum Freistaat Bayern ein wertabhängiges System. Ein Hauptkritikpunkt an diesem System ist die zwingende regelmäßige Neubewertung der Grundstücke, die nicht nur mit einem hohen Verwaltungsaufwand einhergeht, sondern gleichzeitig zu einer regelmäßig ansteigenden Steuerlast führt. Außerdem handelt es sich um ein äußerst bürokratisches und für Laien nur sehr schwer durchschaubares System. Nicht umsonst haben sich bereits einige Bundesländer auf andere Modelle verständigt.

- c) Wie schätzen Sie die Auswirkungen von steigenden Grundstücks- und Immobilienwerten auf die Grundsteuerbelastung ein?

**Antwort von Haus & Grund Bayern:**

Bei einem wertabhängigen Grundsteuersystem ist zu erwarten, dass die Grundsteuerbelastung mit steigenden Grundstücks- und Immobilienpreisen ansteigt, ohne dass dem zwingend Mehrleistungen oder ein höherer Finanzbedarf gegenübersteht. Dabei ist durch die Neubewertungsfrist von sieben Jahren sogar ein sprunghafter Anstieg zu erwarten, da die Immobilienpreise derzeit schnell und daher innerhalb von sieben Jahren stark ansteigen. Eine solche „automatische“ Erhöhung ist für die Steuerbürger schwer nachzuvollziehen und zu akzeptieren. Transparenter ist es, wenn die Kommunen notwendige Erhöhungen des Steueraufkommens durch eine Anpassung der Hebesätze herbeiführen. Bei einem Flächenmodell spielen steigende Grundstücks- und Immobilienwerte keine Rolle.

- d) Lässt die Einbeziehung von Bodenrichtwerten unabhängig von der Bebauung ein verfassungskonformes Grundsteuermodell erwarten? Welche Bedenken bestehen gegen eine unveränderte Übernahme der Bodenrichtwerte aus den Bodenrichtwertkarten der Gutachterausschüsse? Haben Sie bei Bodenrichtwertmodellen, die eine möglichst intensiv bebaute Fläche bevorzugen, angesichts der Tatsache, dass die Kommune im Rahmen der Bauleitplanung sowohl Zuschnitt als auch Maß der Bebaubarkeit von Grundstücken einerseits wie auch den Hebesatz der Grundsteuer B andererseits festlegen, verfassungsrechtliche Bedenken?

**Antwort von Haus & Grund Bayern:**

Die Bodenrichtwerte werden in Bayern in der Regel nach § 15 ImmoWertV nach dem Vergleichswertverfahren ermittelt. Durch die Heranziehung von Vergleichspreisen ist zu erwarten, dass hieraus nicht zwingend auf den tatsächlichen Wert eines konkreten Grundstücks geschlossen werden kann. Hierbei ist eine Ungleichbehandlung von älteren Grundstücken gegenüber neueren Grundstücken zu befürchten, die nicht gerechtfertigt werden kann. Denn die Gefahr besteht, dass „geringerwertige“ ältere Grundstücke, bei denen seit längerem kein Besitzerwechsel stattgefunden hat, aufgrund der enorm gestiegenen Kaufpreise anderer Grundstücke zu hoch bewertet werden. Eine Ungleichbehandlung wäre die Folge, die Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit hervorruft.

Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit können auch entstehen, wenn das Grundsteuermodell auf Bodenrichtwerten basiert und es nicht zu regelmäßigen Wertanpassungen kommt.

Verfassungsmäßige Bedenken aufgrund des Einflusses der Gemeinden auf die Gestaltung und die Bebaubarkeit der Grundstücke fallen dagegen geringer aus. Wenn



die Gemeinden allerdings durch die Bauleitplanung Werte einzelner Grundstücke beeinflussen, trägt dies nicht zum Vertrauensaufbau bei.

- e) Welche Auswirkungen auf die kommunale Bauleitplanung lassen Grundsteuermodelle erwarten, die intensiv bebaute Grundstücke und eine Nachverdichtung privilegieren?

**Antwort von Haus & Grund Bayern:**

Es besteht zumindest die Gefahr, dass die Kommunen ihre Bauleitplanung derartig anpassen, um ein Maximum an Grundsteuereinnahmen zu generieren. Das ist bei der jetzigen Ausgestaltung des Grundsteuermodells in Bayern nicht zu erwarten.

- f) Wie schätzen Sie die Auswirkungen der verschiedenen Grundsteuermodelle auf gewerblich genutzte Grundstücke und Wohnimmobilien ein?

**Antwort von Haus & Grund Bayern:**

Gleichgültig, ob ein wertunabhängiges oder -abhängiges System zur Berechnung der Grundsteuer herangezogen wird, steht zu befürchten, dass die Grundsteuerbelastung der Eigentümer steigen wird. Bei vermieteten Immobilien hat dies auch Auswirkungen auf die Betriebskostenhöhe der Mieter. Die Auswirkungen dürften allerdings bei einem wertabhängigen Modell noch ungleich höher ausfallen.

Auf Grundstücke und Immobilien sind aus unserer Sicht keine Auswirkungen zu erwarten.

- g) Inwiefern lässt sich bei wertbezogenen Grundsteuermodellen die Bewertung auch für andere vermögensbezogene Steuern oder eine Vermögensteuer heranziehen?

**Antwort von Haus & Grund Bayern:**

Abgesehen davon, dass Haus & Grund eine Vermögensteuer ablehnt, ist es selbstverständlich möglich, die Werte, die in wertbezogene Grundsteuermodelle einfließen, auch der Berechnung der Vermögensteuer zugrunde zu legen. Das lehnt Haus & Grund Bayern ab.

Die Grundstücke werden im Rahmen der Erhebung der Grundstücke nur bewertet, um eine Basis zu bekommen, in welchem Umfang Grundstücke von der Bereitstellung kommunaler Leistungen profitieren. Dabei spielt ihr „Wert“ keine Rolle.

Hinzu kommt, dass gerade in Bayern viele Grundstücke innerhalb der Familie vererbt werden und daher der Vermögenszufluss des Erben bereits durch die Erbschaftsteuer belastet wurde. Eine weitere Belastung des Vermögens wäre nicht zielführend.

Zudem muss klargestellt werden, dass der Eigentümer eines „wertvollen“ Grundstücks nicht automatisch ein großes Vermögen hat. Denn der Wert wird i.d.R. durch die von den Gutachterausschüssen festgelegten Bodenrichtwerten ermittelt. Doch diese Werte ermitteln sich aus den Verkäufen umliegender Grundstücke. Diese können viele Besonderheiten aufweisen und müssen nicht zwangsläufig zu allen Grundstücken der Gegend passen. Zudem kann ein solches „Grundvermögen“ nur dann realisiert werden, wenn es verkauft wird. Eine Substanzsteuer wie die Grundsteuer, aber insbesondere die Vermögensteuer, kann durchaus unzulässigerweise dazu führen, dass das Vermögen veräußert werden muss, um die Steuer zu bezahlen.

Ob der Eigentümer darüber hinaus ein hohes oder niedriges Einkommen hat oder sogar arbeitslos ist, kann anhand der Grundstückswerte nicht ermittelt werden. Muss dann aus dem laufenden Einkommen die Substanzsteuer – und das ist eine Grundsteuer,



aber auch jede vermögensabhängige Steuer – gezahlt werden, kann das zu unverhältnismäßigen Belastungen führen. Grundstückseigentümer dürfen daher nicht aufgrund ihres Eigentums mit einer Vermögensteuer bestraft werden. Dies würde letztlich nur zum erzwungenen Verkauf eines Grundstücks führen, das vielleicht seit vielen Jahren im Besitz der Familie ist.

## 2 Gesetzentwurf der Staatsregierung für ein Bay. Grundsteuergesetz

- a) Wie beurteilen Sie den Entwurf für ein Bayerisches Grundsteuergesetz? Halten Sie den Gesetzentwurf im Übrigen für verfassungskonform?

### Antwort von Haus & Grund Bayern:

Haus & Grund Bayern begrüßt im Grundsatz den Entwurf eines Bayerischen Grundsteuergesetzes. Die Berechnung der Steuerlast anhand der Grundstücks- und Gebäudeflächen trägt zu einer besseren Transparenz bei, da jeder Grundstückseigentümer sehr leicht seine individuelle Grundsteuerlast berechnen kann. Hinzu kommt, dass keine regelmäßige Neubewertung der Grundstücke notwendig ist. Verändern sich Grundstücks- oder Gebäudeflächen kann dies einfach in die Steuerberechnung integriert werden.

Anders dagegen beim Bundesgesetz, bei dem alle sieben Jahren eine Neubewertung sämtlicher Grundstücke erfolgen muss. Es ist fraglich, ob eine solche Neubewertung tatsächlich dauerhaft, wie vorgeschrieben, alle sieben Jahre vorgenommen werden wird. Nicht umsonst ist die bisherige Berechnung der Grundsteuer an veralteten Grundstückswerten gescheitert, die in den alten Bundesländern seit 1964 und in den neuen Bundesländern seit 1935 nicht mehr angepasst wurden.

Haus & Grund Bayern geht von der Verfassungskonformität des Gesetzesentwurfs aus. Insbesondere, da das Gesetz auf einer wirksamen Rechtsgrundlage, der sogenannten Öffnungsklausel, basiert und durch die bloße Einbeziehung der Flächen eine Ungleichbehandlung verhindert wird.

- b) Welche wesentlichen Änderungen halten Sie für eine Verbesserung des Gesetzesentwurfs für dringend erforderlich?

### Antwort von Haus & Grund Bayern:

Das Gesetz sieht vor, dass die Berechnung der Wohnfläche nach der Wohnflächen-nutzungsverordnung erfolgen soll. Diese Regelung ist sehr begrüßenswert, da sie zu mehr Klarheit beiträgt. Die Berechnung der Nutzfläche von Gewerbeimmobilien nach der DIN 277 ergibt sich dagegen aber nur aus der Gesetzesbegründung. Aus Gründen der Rechtssicherheit regen wir daher an, den Verweis auf die DIN 277 in das Gesetz mit aufzunehmen.

Mehr Klarheit erwarten wir auch bei der Berechnung der Äquivalenzzahl für Grund und Boden. Der Regierungsentwurf erkennt das Problem, dass nicht gesetzlich definiert ist, was als Fläche des Grund und Bodens gilt. Es sei aber im Sprachgebrauch regelmäßig von der Flurstücksfläche auszugehen. Wir regen hier an, dies so in das Gesetz aufzunehmen. Es sollte gesetzlich klar geregelt werden, dass sich die Äquivalenzzahl nach der Fläche des Grundstücks, wie sie im Grundbuch niedergelegt ist, berechnet. Die bisherige geplante Regelung eröffnet einen zu großen Interpretationsspielraum.



Art. 2 Abs. 1 S. 4 BayGrStG regelt, dass die Ermittlung der Gebäudeflächen durch eine geeignete Methode zu erfolgen hat. Die Gesetzesbegründung führt aus, dass eine Vermessung das grundsätzlich vorrangige Mittel sei. Auch hier regen wir an, durch eine ergänzende Regelung im Gesetz für mehr Klarheit zu sorgen. Es besteht sonst die Gefahr, dass die Finanzämter einen zu hohen Maßstab an die Flächenberechnung durch die Eigentümer anlegen und vorgelegte Berechnungen zurückweisen oder eine Flächenvermessung durch einen Spezialisten fordern. Jedenfalls sollte hier mit einer entsprechenden Verwaltungsanweisung an die Finanzbehörden gegengesteuert werden.

Schließlich sollte die Berechnungsmethode ergänzt werden. Den Eigentümern muss gesetzlich die Möglichkeit eingeräumt werden, die Wohnfläche entweder durch eigene Messungen oder anhand der Gebäudepläne zu ermitteln, auch wenn diese Pläne die Flächen nicht nach Wohnflächenverordnung ausweisen. Für Gebäude, für die beispielsweise aufgrund ihres Alters keine Pläne mehr existieren, sollte den Eigentümern die Möglichkeit eingeräumt werden, die Wohnfläche nicht nur nach Wohnflächenverordnung zu vermessen und zu berechnen. Dazu könnten für diese speziellen Fälle, andere Verfahren zugelassen werden, etwa eine Ermittlung anhand der Bruttogebäudefläche mit entsprechenden Abschlägen. Hintergrund ist, dass es insbesondere älteren Eigentümern kaum zuzumuten ist, ihr Gebäude Zimmer für Zimmer auszumessen. Sachverständige, die dies übernehmen könnten, sind erfahrungsgemäß nicht zu bekommen.

Schließlich regen wir an, eine Bagatellgrenze für kleine Grundstücke einzuführen. Bislang sieht Art. 2 Abs. 4 BayGrStG lediglich vor, dass ein Grundstück als unbebaut gilt, wenn die Fläche der dort errichteten Gebäude unter 23 Quadratmeter liegt. Allerdings existieren auch sehr kleine Grundstücke, die schon aufgrund ihrer Größe nicht bebaubar sind. Eine gesetzliche Regelung, die eine Mindestgröße für steuerpflichtige Grundstücke regelt, fehlt bislang.

- c) Inwiefern entspricht die Bemessung der Grundsteuer nach der Fläche von Grundstücken und Gebäuden dem Prinzip der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit? Inwiefern kann eine Besteuerung nach der Fläche mit dem allgemeinen Gleichheitssatz in Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar sein, wenn Art, Beschaffenheit, Alter und Ausstattung der Gebäude bei der Bemessung der Steuer keine Rolle spielen? Welchen Rang hat demgegenüber das Äquivalenzprinzip?

**Antwort von Haus & Grund Bayern:**

Das Prinzip der Leistungsfähigkeit kann und sollte aus unserer Sicht von der Grundsteuer nicht erfüllt werden, unabhängig davon, nach welchem Modell die Grundsteuer berechnet wird. Dieses Prinzip ist im Zusammenhang mit dem Zweck der Grundsteuer auch nicht zielführend, da der Gedanke von Leistung und Gegenleistung ausschlaggebend ist. Erzielt ein Grundstückseigentümer beispielsweise durch Arbeitslosigkeit oder Kurzarbeit ein geringeres Einkommen, muss er deshalb nicht weniger Grundsteuer zahlen. Das müsste aber der Fall sein, wenn nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip besteuert werden würde. Die Annahme, ein größeres Grundstück bedeute auch eine höhere Leistungsfähigkeit des Eigentümers, geht zudem fehl. Insbesondere wenn berücksichtigt wird, dass gerade im ländlichen Raum viele Grundstücke nicht gekauft, sondern geerbt werden, sagt das Grundstückseigentum nichts über die Leistungsfähigkeit des Steuerschuldners aus.



Ziel der Grundsteuer ist es zudem nicht, Einnahmen für den Staat nach der Leistungsfähigkeit seiner Steuerbürger zu erzielen, wie es etwa bei der Einkommensteuer der Fall ist. Vielmehr zählt die Grundsteuer zu den Äquivalenzsteuern, die dafür sorgen sollen, dass diejenigen, die von einer staatlichen Leistung einen Vorteil haben, im Umfang diesen Vorteils zur einer Abgabe herangezogen werden sollen. Dieser Vorteil wird bei der Grundsteuer am Grundstück und an der Immobilie festgemacht. Dabei kann die Größe des Vorteils an der Größe des Grundstücks oder der Immobilie gemessen werden.

Der Gleichheitssatz des Grundgesetzes ist dagegen nicht beeinträchtigt, da die Grundstücke mit gleichen Flächen auch gleich besteuert werden. Art und Beschaffenheit des Gebäudes haben zumindest indirekt Einfluss auf die Grundsteuerlast, da die Gebäudelfläche berücksichtigt wird und Flächen zur Wohnnutzung geringer besteuert werden als Nutzflächen bei Gewerbegebäuden. Durch Letzteres wird auch dem Äquivalenzprinzip Rechnung getragen, da Gewerbeimmobilien in der Regel mehr von infrastrukturellen Gegenleistungen der Gemeinde profitieren als reine Wohngrundstücke.

- d) Welche Auswirkungen des Gesetzentwurfs auf die künftige Höhe der Grundsteuer — im Vergleich zur aktuellen Grundsteuer — bei Einfamilienhäusern, Zweifamilienhäusern, Mietshäusern, Geschosswohnungsbau und unbebauten baureifen Grundstücken sowie in bestimmten Stadtquartieren bzw. Stadtvierteln sind zu erwarten?

**Antwort von Haus & Grund Bayern:**

Wenn die Grundsteuer nach dem bayerischen Modell erhoben wird und der von der Bundesregierung verkündete Grundsatz der Aufkommensneutralität eingehalten wird, wird es zu Verschiebungen der Steuerbelastungen innerhalb der Gemeinden kommen. Haus & Grund Bayern erwartet insbesondere bei großen Grundstücken mit einer älteren Bebauung und großer Wohnfläche eine Verteuerung. Dies ist insbesondere auf das Versäumnis der bisherigen Bundesregierungen zurückzuführen, dass die veralteten Grundstückswerte nicht regelmäßig und zuletzt 1964 neu bestimmt wurden. Letztlich wird es aber auf das Verhalten der Kommunen ankommen, ob diese ihre Hebesätze anpassen, um die Grundsteuerreform wie von der Politik versprochen, aufkommensneutral zu halten.

- e) Wie bewerten Sie die Option zur Ausweisung von Hebesatzzonen für die Gemeinden als wertorientiertes Element in einem ansonsten wertunabhängigen Gesetzentwurf? Inwiefern können bei einer sog. Zonierung unterschiedliche Hebesätze innerhalb einer Gemeinde rechtlich sicher erhoben werden, insbesondere wenn möglicherweise ähnlich große Grundstücke auf beiden Seiten einer Zonengrenze liegen? Inwiefern passen eine Zonierung, Ausnahmen für Hallen- oder Hanggrundstücke und die wertunabhängige Besteuerung zusammen?

**Antwort von Haus & Grund Bayern:**

Die neue Möglichkeit der Gemeinden, für verschiedene Gebiete innerhalb der Gemeinde unterschiedliche Hebesätze festzusetzen, bietet Anlass zur Kritik. Denn das Gesetz sieht keine Vorgaben vor, nach welchen Kriterien die Hebesatzgebiete abgegrenzt werden. Daher steht zu befürchten, dass die Kommunen bessere und teurere Wohnlagen deutlich höher besteuern als andere Gebiete. Dies steht im Gegensatz zum Äquivalenzprinzip, wenn die Gemeinde nun „bessere“ Wohnlagen höher besteuert, nur weil es sich um teurere Wohngegenden handelt. So würden Gedanken des Leistungsfähigkeitsprinzips mit dem Äquivalenzprinzip vermischt.



Auf eine solche Zonierung sollte verzichtet werden. Wird daran festgehalten, muss im Gesetz festgelegt werden, nach welchen Kriterien die Unterscheidung der Hebesatzgebiete erfolgen soll, beispielsweise nach Baugebieten. Sind die verschiedenen Zonen klar und rechtssicher festgelegt und können die unterschiedlichen Hebesätze aufgrund bestimmter Merkmale begründet werden, können auch unterschiedliche Hebesätze für vergleichbare Grundstücke auf beiden Seiten der Zonengrenzen begründet werden. Ohne nachvollziehbare Gründe darf es auch keine Zonierung geben, sonst wird der Gleichheitsgrundsatz verletzt.

- f) Sehen Sie weitere Erfordernisse für Ermäßigungen bei der Grundsteuer-Messzahl neben den bereits vorgesehenen Ermäßigungen?

**Antwort von Haus & Grund Bayern:**

Art. 4 BayGrStGE umfasst die aus unserer Sicht notwendigen Ermäßigungen. Um die Kosten des Wohnens zu reduzieren, wäre ein höherer Abschlag für Wohnflächen natürlich wünschenswert.

- g) Inwieweit ist durch eine Besteuerung nach der Fläche die Ertragshoheit einer Gemeinde eingeschränkt, insbesondere im Vergleich zu einem Modell, das wertabhängig besteuert? Wie bewerten Sie in diesem Zusammenhang die Zonierungsoption als Möglichkeit der örtlichen Ertragsgestaltung?

**Antwort von Haus & Grund Bayern:**

Die Ertragshoheit der Kommunen wird durch eine flächenbasierte Steuererhebung aus unserer Sicht nicht tangiert. Die Höhe der Einnahmen aus der Grundsteuer liegen durch die Hebesatzautonomie nach wie vor in der Hand der Gemeinden und Städte. Sie können bei Bedarf die Hebesätze genauso anpassen wie nach dem derzeit gültigen Grundsteuergesetz.

Allerdings besteht die Gefahr, dass die Gemeinden für vermeintlich bessere Wohnlagen durch die Zonierung einen höheren Hebesatz verlangen, um höhere Einnahmen aus der Grundsteuer zu generieren.

- h) Inwiefern entspricht die Besteuerung nach der Fläche dem Ziel des Flächensparens bzw. einer effektiven Ausnutzung von Grund und Boden? Ist die Gestaltung der Äquivalenzzahlen auf Boden und Wohn-/Nutzfläche geeignet, um einen Anreiz zum Flächensparen bzw. zur effektiven Ausnutzung von Grundstücken zu entfalten?

**Antwort von Haus & Grund Bayern:**

Die Besteuerung wird auf die effektive Ausnutzung von Grund und Boden eher geringe Auswirkungen haben. Auswirkungen sind eher beim Flächensparen zu erwarten, da kleinere Grundstücke mit wenig Bebauung eine niedrigere Grundsteuer erwarten. Ein besonderer Anreiz ist aus unserer Sicht hierfür aber nicht gegeben.

Zudem sollte die Grundsteuer sowie andere Steuern nicht als Instrument zum Flächensparen eingesetzt werden. Dazu stehen andere Instrumente zur Verfügung.

- i) Wie ist die Höhe der Äquivalenzzahlen im Zusammenhang mit den bestehenden Hebesätzen der Gemeinden zu bewerten? Wie ist das Verhältnis der Äquivalenzzahlen für Boden und Wohnfläche zueinander zu bewerten? Wie wirkt sich das Verhältnis der Äquivalenzzahlen zueinander auf die Besteuerung von Einfamilienhäusern und von Etagenwohnungen im Vergleich zur aktuellen Gesetzeslage aus?



**Antwort von Haus & Grund Bayern:**

Unter Verwendung der derzeitigen Hebesätze im Zusammenhang mit den neuen Äquivalenzzahlen kann es durchaus zu einem erheblichen Anstieg der Grundsteuerlast kommen.

Zwar scheint die Grundsteuer für Einfamilienhäuser zunächst geringer auszufallen als bei Mehrfamilienhäusern, da Mehrfamilienhäuser in der Regel eine höhere Wohnfläche aufweisen. Doch wäre dies zum einen im Hinblick auf das Äquivalenzprinzip hinzunehmen, da größere Mehrfamilienhäuser auch stärker von den Leistungen der Gemeinde profitieren. Zum anderen relativiert sich dies wieder, wenn die Grundsteuer nicht auf das Mehrfamilienhaus gerechnet wird, sondern auf die einzelne Wohnung.

Um die Kosten des Wohnens zu reduzieren, wäre ein höherer Abschlag für Wohnflächen natürlich wünschenswert.

- j) Ist angesichts der Lage der öffentlichen Haushalte das Ziel der Aufkommensneutralität realistisch? Müssen für eine aufkommensneutrale Belastung die Hebesätze im Durchschnitt nach oben oder nach unten angepasst werden?

**Antwort von Haus & Grund Bayern:**

Die Aufkommensneutralität sollte oberstes Gebot bleiben. Dies wurde von Anbeginn der Reform an so kommuniziert. Ist das aktuelle Grundsteueraufkommen für eine Gemeinde nicht auskömmlich, kann es durch eine Anpassung der Hebesätze bis zur Reform jederzeit erhöht werden. Eine Erhöhung des Aufkommens ist auch mit der neuen Grundsteuer jederzeit möglich, doch sollte zunächst die Aufkommensneutralität angestrebt werden.

Aber: Bleiben die Hebesätze der Gemeinden auf dem jetzigen Niveau, so zeigen bisherige Berechnungen, dass die Aufkommensneutralität nicht zu halten ist, da die Grundsteuerlast und damit auch die Einnahmen der Kommunen steigen werden. Für die aufkommensneutrale Belastung ist es daher notwendig, dass die Hebesätze nach unten angepasst werden.

- k) Wie wirkt sich der Gesetzentwurf der Staatsregierung auf die Besteuerung von Verkehrsgrundstücken oder Betriebshöfen im Vergleich zum Status Quo aus? Wie wirkt es sich grundsätzlich aus, dass Wertabschläge nicht mehr möglich sind?

**Antwort Haus & Grund Bayern:**

Zumindest bislang waren öffentliche Straßen u. ä. von der Grundsteuer befreit. Wir gehen davon aus, dass dies aufgrund der Verweisung auch künftig der Fall sein wird. Die Auswirkungen auf „private“ Verkehrsgrundstücke oder Betriebshöfe werden in der Regel gering ausfallen, auch wenn nicht der Wert des Grundstücks für die Höhe der Grundsteuer entscheidend ist. Zudem nutzen auch diese Grundstücke die Infrastruktur der Gemeinde, so dass sie wie andere Grundstücke auch zur Steuer herangezogen werden sollten.

- l) Ist die Gefahr, dass die Grundsteuer als Vermögensteuer wirkt, durch den vorliegenden Gesetzentwurf gebannt?

**Antwort Haus & Grund Bayern:**

Die Grundsteuer ist wie die Vermögensteuer eine Substanzsteuer, denn sie wird unabhängig davon gezahlt, ob aus dem Grundstück Einnahmen erzielt werden. Sie wirkt insbesondere für Eigentümer, die ihre Immobilie selbst nutzen, wie eine Vermögensteuer, denn sie müssen die Steuer zahlen, unabhängig davon, ob sie selbst Einnahmen erzielen oder nicht und unabhängig von der Quelle des Einkommens. Zudem bedeutet, wie bereits erläutert, das Eigentum an einem großen Grundstück nicht automatisch ein hohes Vermögen des Eigentümers. Allerdings ist dieser Effekt im Vergleich zum Bundesmodell abgemildert, da die Steuer rein flächenmäßig und nicht wertabhängig erhoben wird.

**3 Vollzug der Grundsteuer**

- a) Wie weit erlauben die verschiedenen Grundsteuermodelle einen automatisierten Steuervollzug und welchen personellen Aufwand lassen sie jeweils erwarten? Welchen Aufwand lässt insbesondere eine periodisch wiederkehrende Bewertung von Grundstücken und Immobilien erwarten? Wie bewerten Sie den Aufwand vor dem Hintergrund von möglichen Nutzungsänderungen oder baulichen Veränderungen.

**Antwort Haus & Grund Bayern:**

Unserer Meinung nach bedarf es für die Erhebung der Grundsteuer nach dem bayerischen Modell eines sehr geringen personellen Aufwands. Da die Berechnung sehr einfach und schematisch ist und lediglich von wenigen Faktoren abhängt, die sich nicht stetig ändern, kann die Erhebung automatisiert erfolgen. Der Aufwand für ein wertabhängiges Modell ist ungleich höher. Insbesondere aufgrund der zwingenden intervallmäßigen Neubewertung der Grundstücke. Nicht umsonst ist diese Neubewertung im bisherigen Verfahren nicht mehr durchgeführt worden, was letztlich zum Urteil des BVerfG geführt hat. Ändert sich bei dem bayerischen Modell die Nutzung des Gebäudes oder die Fläche durch bauliche Veränderungen oder einer Teilung des Grundstücks, ist der Aufwand ebenso gering. Die Nutzungsänderung und auch die Flächenänderung wird der Gemeinde sowieso im entsprechenden Genehmigungsverfahren bekannt. Eine Anpassung der entsprechenden Äquivalenzzahlen kann daher automatisch im Nachgang zum Genehmigungsverfahren erfolgen.

- b) Welchen Erklärungsaufwand verursachen die verschiedenen Grundsteuermodelle beim Steuerpflichtigen? Welche Gründe sprechen aus Ihrer Sicht für eine von staatlicher Seite vorausgefüllte Grundsteuererklärung? Was spricht aus Ihrer Sicht für und gegen eine digitale Grundsteuererklärung? Welche Voraussetzungen müssen aus Ihrer Sicht nach derzeitigem Stand noch für die digitale Abgabe geschaffen werden?

**Antwort von Haus & Grund Bayern:**

Das bayerische Modell ist auch deshalb aus unserer Sicht begrüßenswert, da der Erklärungsaufwand des Steuerpflichtigen geringer ausfällt als beim Bundesmodell. Immerhin bedarf es im Wesentlichen nur der Angabe der entsprechenden Flächen des Grundstücks und des Gebäudes. Hierzu sollten aber zur Vereinfachung noch klarstellende Regelungen zur Flächenermittlung in das Gesetz aufgenommen werden (siehe 2b)).

Eine vorausgefüllte Grundsteuererklärung mag für manche Eigentümer eine gute Lösung zu sein. Allerdings müssen in diesen Fällen Abweichungen, beispielsweise



durch eigene Flächenvermessungen, unbürokratisch selbst zu ändern oder im Zweifel zu rügen sein.

Eine digitale Grundsteuererklärung begrüßen wir als Alternative der Steuererklärung. Das darf aber nicht dazu führen, dass gerade ältere Eigentümer, die oft wenig technikaffin sind, verpflichtet werden, die Steuererklärung digital zu erstellen und dann einen Steuerberater einschalten müssten. Doch gerade jüngere Grundstückseigentümer würden diese Art bevorzugen. Hierfür müsste allerdings noch weiter an der Digitalisierung der gemeindlichen Verwaltung gearbeitet werden. Gerade kleinere Gemeinden wären hier in der Pflicht, für eine verbesserte elektronische Kommunikation zu sorgen.

- c) Wie bewerten Sie den Verwaltungsaufwand in den Gemeinden im Falle einer Zonierung?

**Antwort von Haus & Grund Bayern:**

Das können wir nicht beantworten. Hierzu können nur die Gemeinden eine Aussage treffen.

- d) Erfüllt der Gesetzentwurf — wie von der Staatsregierung angenommen — die Kriterien der Bürokratieentlastung, einer einfachen Administrierbarkeit und einer transparenten Darstellung?

**Antwort von Haus & Grund Bayern:**

Sofern die Gemeinden die Berechnung und Erhebung der Grundsteuer unbürokratisch durchführen, ist diese Frage zu bejahen. Insbesondere die Transparenz gegenüber dem Steuerschuldner ist durch die einfache Nachrechenbarkeit gegeben.

- e) Ist die Grundsteuer überhaupt sinnvoll, wenn man den Aufwand für die Erhebung mit dem Steueraufkommen vergleicht?

**Antwort von Haus & Grund Bayern:**

Im Sinne der privaten Immobilieneigentümer wäre eine Abschaffung der Grundsteuer natürlich wünschenswert. Doch mit einem Anteil von rund 10 % am kommunalen Steueraufkommen hat die Grundsteuer eine wichtige Finanzierungsfunktion für die kommunalen Haushalte. Der Aufwand für die Erhebung der Grundsteuer ist aus unserer Sicht aus den vorgenannten Gründen als relativ gering anzusehen, wenn es bei einem rein flächenorientierten Grundsteuermodell bleibt. Der Aufwand kann auch durch eine strikt automatisierte und digitalisierte Erhebung nochmals reduziert werden.

## 4 Grundsteuer C

- a) Wie beurteilen Sie die Wirksamkeit einer Grundsteuer C zur Mobilisierung von baureifen Grundstücken einerseits und zur Unterbindung von Grundstücksspekulation andererseits? Wäre der Spielraum für Kommunen, die Grundsteuer C zu erhöhen, angesichts des Übermaßverbotes und der Eigentumsgarantie überhaupt geeignet, die Ziele der Grundsteuer C zu erreichen? Wie hoch müsste nach Ihrer Einschätzung die Grundsteuer C in absoluten Beträgen und in Relation zu vergleichbaren der Grundsteuer B unterfallenden Grundstücken ausfallen, um eine Lenkungswirkung hin zu einer frühzeitigeren Bebauung zu erzielen? Sind verfassungsrechtliche Grenzen für die Höhe der Grundsteuer C zu beachten, um kein Missverhältnis zur Grundsteuer A oder B mit Blick auf den absoluten Betrag oder im Hebesatz entstehen zu lassen?

**Antwort von Haus & Grund Bayern:**

Die Grundsteuer C kann ihre Ziele, die Bebauung von Grundstücken zu fördern sowie Spekulationen zu unterbinden, in keinem Fall erfüllen. Unternehmen und Investoren, die tatsächlich mit Bauland spekulieren, werden durch eine Grundsteuer C, gleich in welcher Höhe, nicht abgeschreckt. In der Regel werden sie bereits über entsprechende finanzielle Mittel verfügen, um die Mehrbelastung durch die Grundsteuer C stemmen zu können. Außerdem werden diese Mehrkosten bei einem späteren Verkauf des Grundstücks eingepreist. Die Spekulation mit unbebauten Grundstücken würde daher wohl erst in einer Größenordnung der Grundsteuer C unrentabel, die ein grobes Missverhältnis zur Grundsteuer A und B befürchten und somit auch an der Verfassungskonformität Zweifel aufkommen lässt.

Die Grundsteuer C trifft folglich lediglich private Eigentümer, die aber nicht mit Bauland spekulieren. Selbst wenn einzelne Eigentümer Grundstücke nicht bebauen, liegt dies in der Regel lediglich daran, dass diese Grundstücke später von ihren Kindern bebaut und bewohnt werden können. Gerade in der heutigen Zeit der Baulandknappheit ist es anderweitig sehr schwer bis unmöglich, geeignete Grundstücke in der Heimatgemeinde zu erwerben. Dies trifft besonders in den ländlichen Gegenden Bayerns zu. Durch eine Grundsteuer C würden diese Eigentümer lediglich dazu gezwungen, das Grundstück zu verkaufen, sodass diese in der Regel doch bei Unternehmen landen, die mit ihnen spekulieren.

- b) Aus welchen Gründen wurde in den 1960er-Jahren eine vergleichbare Grundsteuer C wieder abgeschafft?

**Antwort von Haus & Grund Bayern:**

Die Grundsteuer C wurde nach zwei Jahren (1961 – 1962) wieder abgeschafft. Hintergrund dieser schnellen Abkehr von der Grundsteuer C war auch damals die Erfolglosigkeit dieses Instruments. Schon in den 60er Jahren ließen sich Spekulanten von der Grundsteuer C nicht abschrecken.

- c) Wie bewerten Sie den Verzicht auf eine Grundsteuer C als Instrument zur Baulandmobilisierung? Spielt das gewählte Grundsteuermodell eine Rolle für die Wirksamkeit der Grundsteuer C und würden sich die Ziele der Grundsteuer C im Rahmen des bayerischen Flächenmodells erreichen lassen?

**Antwort von Haus & Grund Bayern:**

Unabhängig von der Wahl der Berechnungsmethode kann die Grundsteuer C nicht zur Baulandmobilisierung beitragen. Auch das Flächenmodell des Freistaats Bayern kann hierzu nicht beitragen. Allerdings ist die Grundsteuer auch in erster Linie als Äquivalenzsteuer ausgelegt. Sie soll keine Strafsteuer für Eigentümer unbebauter Grundstücke darstellen. Daher sollte sie auch nicht als Instrument der Baulandmobilisierung missbraucht werden. Dies ist aber auch gar nicht nötig, da den Gemeinden bereits ausreichende Instrumente, wie das erst kürzlich durch das Baulandmobilisierungsgesetz gestärkte Baugebot oder das Vorkaufsrecht der Kommunen zur Verfügung stehen.

- d) Inwieweit lassen sich der Verzicht auf die Grundsteuer C und das Hebesatzrecht der Gemeinden miteinander vereinbaren?



**Antwort von Haus & Grund Bayern:**

Beides lässt sich gut miteinander vereinbaren, da das Hebesatzrecht der Gemeinden nicht von einem Verzicht auf die Grundsteuer C betroffen ist. Auch unbebaute Grundstücke unterliegen der Grundsteuer B.

- e) Haben Sie Erkenntnisse über die Anzahl der derzeit vorhandenen unbebaut, aber mit Baurecht ausgestatteten Grundstücke in Bayern und die absolute Fläche dieser Grundstücke? Wie hoch ist nach Ihrer Einschätzung der Anteil von spekulativ gehaltenen unbebauten bebaubaren Grundstücken an der Gesamtzahl? Haben Sie Erkenntnisse darüber, wie viele Grundstücke nicht im Eigentum natürlicher Personen sind?

**Antwort von Haus & Grund Bayern:**

Hierzu liegen uns keine Zahlen vor.

- f) Sind landesgesetzliche Vorgaben mit höherrangigem Recht vereinbar, wonach bei einer Festsetzung der Grundsteuer C bei bebaubaren unbebauten Grundstücken unterschieden wird zwischen Flächen, die angesichts der Flächenknappheit für die Ansiedlung direkter Abkömmlinge des Eigentümers vorbehalten und deshalb bei der Festsetzung privilegiert werden könnten, und anderen der Grundsteuer C unterfallenden Grundstücken? Sind landesgesetzliche Vorgaben mit höherrangigem Recht vereinbar, die für die Festsetzung der Grundsteuer C ein anderes Bewertungsmodell anwenden als bei der Grundsteuer B?

**Antwort von Haus & Grund Bayern:**

Wir lehnen die Einführung der Grundsteuer C ab. Sollte sie dennoch eingeführt werden, wären Privilegien für die Kinder und Enkel der Eigentümer natürlich wünschenswert, da dann diejenigen privaten Eigentümer geschützt wären, die ihre unbebauten Grundstücke für ihre Kinder behalten wollen und diese nicht als Spekulationsobjekt halten. Die daraus folgende unterschiedliche Behandlung der Grundstücke wäre aus unserer Sicht gerechtfertigt. Denn die Grundsteuer C verfolgt das Ziel, Spekulationen mit unbebauten Grundstücken zu verhindern. Hierunter fallen diese für Abkömmlinge gehaltenen Grundstücke ja gerade nicht.

Eine solche Diskussion ist nach unserer Auffassung jedoch ein Scheingefecht, um die Einführung der Grundsteuer C attraktiver zu machen. Denn es ist zumindest fraglich, ob eine Privilegierung der „Hortung“ von Grundstücken für die Ansiedlung von Kindern und Kindeskindern mit höherrangigem deutschen Recht vereinbar wäre. Würde daher die Grundsteuer C mit solchen Ausnahmen eingeführt, bestünde die große Gefahr, dass eben diese Sonderregelungen wieder abgeschafft werden müssten und die Grundsteuer C alle gleichmäßig belastet. Daher sollte auf solche Gedankenspiele verzichtet und die Grundsteuer C erst gar nicht wieder eingeführt werden.

Wenn es lediglich darum geht, die Grundsteuer C nach einem anderen Modell als die Grundsteuer B zu berechnen, sehen wir aufgrund der weit gefassten Öffnungsklausel des Bundesgesetzes kein Problem mit der Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht. Selbstverständlich nur so lange keine Grundstücke speziell privilegiert werden. Aus Gründen der Transparenz wäre es aber wünschenswert, auch bei der Grundsteuer C, sofern man sie überhaupt einführen sollte, ein einfaches System anzuwenden.

- g) Welche Instrumente neben einer Grundsteuer C haben nach Ihrer Einschätzung Städte und Gemeinden, um im Zuge der Neuausweisung von Bebauungsgebieten ein Freihalten bebaubarer Grundstücke aus Spekulationsgründen zu vermeiden? Welche Vor-



und Nachteile haben diese Instrumente? Gibt es aus Ihrer Sicht neben der Grundsteuer C weitere Instrumente, die bei bereits ausgewiesenen Bebauungsgebieten die Bebauung unbebauter Flächen beschleunigen?

**Antwort von Haus & Grund Bayern:**

Wie bereits erläutert stehen den Gemeinden mit dem Baugebot und dem kommunalen Vorkaufsrecht bereits sehr effektive Instrumente zur Verfügung.

Zudem wäre es sehr wünschenswert, dass Kommunen bei der baulichen Erschließung großer Gebiete auch private Eigentümer zum Zuge kommen lassen, die bei Erschließungsverträgen in der Regel außen vor bleiben. Dies kann zu vielfältigeren Bauungen führen, zudem sind private Eigentümer in der Regel daran interessiert, die Grundstücke zügig zu bebauen und die Wohnungen schnell zu vermieten.

- h) Nehmen unbebaute Flächen bei im Zusammenhang bebauten Gebieten auch eine ökologisch sinnvolle Funktion für die Umgebung ein (naturnahe Fläche)? Welche Grenzen einer baulichen Nachverdichtung ziehen Sie aus sozialen Aspekten vor dem Hintergrund einer lebensfreundlichen Umgebung?

**Antwort von Haus & Grund Bayern:**

Hier sollte zwischen städtischen und ländlichen Gebieten unterschieden werden. Gerade in den nachgefragten Großstädten ist der Nachverdichtung in jedem Fall der Vorzug vor dem weiteren Ausbau naturnaher Flächen zu geben. Nur durch Nachverdichtung können, was Studien auch belegen, sehr schnell und kostengünstig viele Wohnungen geschaffen werden. Dabei sollten aber möglichst viele Lösungswege gesucht werden und nicht nur die Bebaubarkeit von Grundstücken erhöht werden. Denkbar wäre es auch, etwa bislang einstöckige Einkaufsmärkte insbesondere im Falle eines Neu- oder Umbaus aufzustocken, sofern Regelungen in den jeweiligen Baugebieten geschaffen werden. Auf viele andere Möglichkeiten wird in vielen Studien verwiesen. Die Nachverdichtung darf aber auch nicht dazu führen, dass im städtischen Raum Grünflächen fehlen. Dies kann in Form von öffentlichen Grünflächen sein. Dies können aber auch Gärten oder kleinere Parks im Privatbesitz sein, die den Bewohnern der umliegenden Häuser Erholungsmöglichkeiten bieten.

In ländlichen Regionen kann geprüft werden, inwieweit Flächen im Ortskern nicht mehr etwa für landwirtschaftliche Zwecke benötigt werden, so dass sie für Wohnzwecke umgenutzt werden können. Ansonsten wäre eine Nutzung naturnaher Flächen in vielen Fällen sinnvoller als eine massive Nachverdichtung, auch um den Charakter der einzelnen Kommunen, die bislang nicht dicht bebaut sind, zu erhalten.

- i) Welchen Anreiz setzt die niedrigere Äquivalenzzahl für Grundstücke im Vergleich zur Äquivalenzzahl von Wohnraum in Hinblick auf die Bebauung baureifer Grundstücke?

**Antwort von Haus & Grund Bayern:**

Ein Anreiz ist wohl nicht gegeben. Aber wie bereits erläutert stellt die Grundsteuer eine Äquivalenzsteuer dar und keine Strafsteuer für bauunwillige Eigentümer. Die Grundsteuer kann und darf kein Instrument der Baulandmobilisierung sein.