

**Ausschussvorlage HHA 20/39**

Eingegangene Stellungnahmen

zu der schriftlichen Anhörung des Haushaltsausschusses

**Gesetzentwurf**  
**Fraktion der Freien Demokraten**  
**für ein Hessisches Grundsteuergesetz**  
**– Drucks. [20/5538](#) –**

1. Hessischer Bauernverband e. V.	S. 1
2. Vereinigung der hessischen Unternehmerverbände e. V.	S. 4
3. Hessischer Städte- und Gemeindebund e. V.	S. 8
4. Bund der Steuerzahler Hessen e. V.	S. 15
5. Hessischer Industrie- und Handelskammertag (HIHK e. V.)	S. 19
6. Haus & Grund Hessen	S. 23
7. Deutsche Steuer-Gewerkschaft Landesverband Hessen	S. 28
8. Gerda Weigel-Greilich	S. 31
9. Hessischer Landkreistag	S. 33
10. Hessischer Städtetag	S. 35
11. Verband Wohneigentum Hessen e.V.	S. 38
12. Die Familienunternehmer e.V.	S. 40
13. Albrecht Glaser, MdB	S. 46

**HESSISCHER BAUERNVERBAND E.V.**

Taunusstraße 151  
61381 Friedrichsdorf/Ts.  
Tel. 06172-7106-0  
Fax: 06172-7106-10  
E-Mail: hbv@agrinet.de  
Internet: www.hessischerbauernverband.de

Herrn  
Wolfgang Decker  
Vorsitzender des Haushaltsausschusses  
im Hessischen Landtag

5. Juli 2021

Per E-Mail:  
h.zinsser@ltg.hessen  
d.erdmann@ltg.hessen.de

**Schriftliche Anhörung zu dem Gesetzentwurf der Fraktion der Freien Demokraten für ein Hessisches Grundsteuergesetz; Drs. 20/5528**

Sehr geehrter Herr Decker,  
sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns zunächst für die Möglichkeit der Anhörung zu dem Gesetzesentwurf der Freien Demokraten für ein Hessisches Grundsteuergesetz.

Möglicherweise können Anregungen aus dem vorliegenden Gesetzesentwurf und diesem Schreiben noch Eingang finden in den nunmehr mit Datum vom 14. Juni 2021 vorgelegten Regierungsentwurf eines Hessischen Grundsteuergesetzes.

Nachdem das Bundesverfassungsgericht die Einheitsbewertung des Grundvermögens als verfassungswidrig beurteilt hat, wurden im Jahr 2019 neue Regelungen für die Grundsteuer auf den Weg gebracht. In diesem Zusammenhang wurde eine Öffnungsklausel geschaffen, mit der den Bundesländern ermöglicht wird, eigene, vom Bundesgesetz abweichende Regelungen zu schaffen. Der uns von Ihnen zugeleitete Entwurf der Fraktion der Freien Demokraten legt hierzu eine erste länderspezifische Regelung für Hessen vor.

Im Rahmen der Grundsteuer A wurde im vorliegenden Entwurf keine Abweichung vom Bundesmodell vorgesehen. Dies ist wegen der Besonderheiten in der Land- und Forstwirtschaft und dem dort zugrundeliegenden Ertragswertverfahren nachvollziehbar, insbesondere auch vor dem Hintergrund, dass die hier neu zu ermittelnden Werte auch für andere Rechtsgebiete als Grundlage Anwendung finden werden, z.B. bei der Sozialversicherung.

Bei dem hier vorgelegten Entwurf ist hinsichtlich der Grundsteuer B zu begrüßen, dass ein deutlich vereinfachtes vom Bundesmodell abweichendes Grundsteuermodell vorgelegt wurde.

Land- und forstwirtschaftliche Besonderheiten werden zum Teil berücksichtigt, so z.B. in § 8, nach dem abweichend von der Bundesregelung auch Hof- und Wirtschaftsgebäudeflächen der Hofstelle zugeordnet werden, sofern diese Flächen keine andere Zweckbestimmung erhalten, die zwingend zu einer Zuordnung zum Grundvermögen führen.

Allerdings möchten wir die Gelegenheit nutzen, auf folgende Problemstellungen hinzuweisen:

## **§ 2 Maßgebliche Fläche**

Die Gebäudefläche ist durch eine geeignete Methode zur ermitteln. Hier wird auf ggf. vorhandene Baupläne oder eine Vermessung verwiesen.

Gerade bei älteren Gebäude in der Landwirtschaft liegen häufig keine Baupläne mehr vor und eine Vermessung kann problematisch sein, insbesondere da die Abgrenzung der Flächen von einem gegebenenfalls mit dem Wohngebäude verbundenen Wirtschaftsteil schwierig ist (siehe Ausführungen zu § 3). Gleiches gilt für die Abgrenzung zu u.U. gewerblich genutzten oder zu gewerblichen Zwecken vermietete Gebäudeteilen. Der Verweis in der Gesetzesbegründung auf die DIN-277 dürfte für viele Steuerpflichtige nicht nachvollziehbar sein.

Hilfreich wären hierzu nähere Erläuterungen in der Gesetzesbegründung, z.B. ein Verweis auf Abschnitt 8.03 der bisherigen Bewertungsrichtlinien Land- und Forstwirtschaft.

## **§ 3 Äquivalenzzahlen**

Historisch bedingt ist der Wohnteil landwirtschaftlicher Betriebe im Regelfall vergleichsweise größer ist als der Wohnraum städtischer oder stadtnaher Wohnungen. Vielmals waren auch Landarbeiter im Wohnteil mit untergebracht. Die Landwirtschaftlichen benötigten durch die Zugehörigkeit von Altenteilern, überdurchschnittlich vielen Kindern und unverheirateter Verwandte einen größeren Wohnraum. Dieser wird aufgrund geänderter Familienstrukturen heute nicht mehr benötigt, kann jedoch auch nicht immer adäquat anderweitig genutzt werden. Er ist zum Teil ungenutzt. Daher ist eine besondere Berücksichtigung übergroßer Grundstücke in § 3 Abs. 2 S. 2 zu begrüßen.

Vorweg stellt sich jedoch zunächst die Frage, wie eine Abgrenzung der dem Wohnhaus zuzurechnenden Fläche von der Hof- und Gebäudefläche des Wirtschaftsteils konkret erfolgen kann. Daher regen wir an, eine ähnliche Regelung wie in § 167 Abs. 2 BewG für die Erbschaft- und Schenkungsteuer auch für die Grundsteuer vorzusehen, d.h. für die Abgrenzung im Bereich der Grundsteuer ebenfalls das Fünffache der jeweils bebauten Fläche als dem Wohnteil zugehörig zugrunde zu legen.

## **§ 4 Grundsteuermesszahlen**

Wir begrüßen die Ermäßigung der Steuermesszahl um 25 % für Wohngebäude soweit eine enge räumliche Verbindung mit dem Betrieb der Land- und Forstwirtschaft besteht. Dies trägt insbesondere der von der landwirtschaftlichen Urproduktion, speziell der landwirtschaftlichen Tierhaltung, einhergehende Beeinträchtigung des Wohnens Rechnung. Wir gehen davon aus, dass die Ermäßigungen kumulativ Anwendung finden, d.h. zunächst zusammengerechnet werden und nicht nacheinander Anwendung finden.

## **§ 5 Feststellungsverfahren**

Wir begrüßen die in § 5 Abs. 5 vorgesehene vorausgefüllte Grundsteuererklärung, in der alle verfügbaren und relevanten Daten des jeweiligen Grundstückseigentümers bereits aufgenommen sind und diesem zur Verfügung gestellt werden. Daher gehen wir davon aus, dass eine so vorausgefüllte Steuererklärung auch die entsprechenden Grundbuchdaten der jeweiligen Grundstücke umfasst.

Positiv zu sehen ist, dass der hier vorgestellte Entwurf auf die Erhebung der Grundsteuer C für baureife, ungenutzte Grundstücke verzichtet. Dies hat besonders Bedeutung für die vorhandenen unbebauten, aber ggf. bebaubaren Grundstücken, die aber noch aktiv land- und forstwirtschaftlich genutzt werden.

Zuletzt bitten wir um Prüfung, ob die bislang in § 51 BewG enthaltene Regelung zu den Tierhaltungsgemeinschaften in das hessische Grundsteuergesetz aufgenommen werden kann, um auch diese landwirtschaftlichen Betriebe und ihre Besonderheiten im neuen Grundsteuergesetz ausreichend zu berücksichtigen. Der bisherige § 51a BewG findet lediglich eine Nachfolgeregelung in § 13b EStG für die Einkommen- und Umsatzsteuer, nicht jedoch für das Grundsteuer- und Erbschaftsteuergesetz.

Mit freundlichen Grüßen

Hessischer Bauernverband e.V.

A handwritten signature in blue ink, consisting of a large, stylized 'P' followed by a horizontal line and a vertical line that crosses it, ending in a small flourish.

Hans-Georg Paulus  
Generalsekretär



**Stellungnahme zum**  
**Gesetzentwurf der Fraktion der Freien Demokraten**  
**für ein Hessisches Grundsteuergesetz vom 20.04.2021**  
**Landtagsdrucksache 20/5538**

*Dienstag, 6. Juli 2021*

1 **Zusammenfassung**

2

3 Das ist ein weitestgehend geglückter Entwurf zur Vereinfachung der Grundsteuer in  
4 Hessen ab 2025, der aber in einem Detail noch eine Verbesserung erfordert. Es ist  
5 zu begrüßen, dass der Gesetzentwurf das reine Flächenmodell beinhaltet und auf  
6 wertabhängige Komponenten verzichtet, ebenso wie auf unnötige Bürokratie – im  
7 Gegensatz zum Bundesmodell. Der Verzicht auf die Grundsteuer C als „Bau-  
8 landsteuer“ ist ebenso zu begrüßen. Der Rabatt bei der Steuermesszahl für kommu-  
9 nale Wohnungsgesellschaften und andere ist jedoch unnötig: darauf sollte verzichtet  
10 werden.

## 1. Sachverhalt: Länderöffnungsklausel bietet Möglichkeit für ein hessisches Modell der Grundsteuer

Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts (2018) wurde im Jahr 2019 auf Bundesebene die Grundsteuer ganz grundsätzlich neu geregelt. Den Ländern wurde eine Abweichungsmöglichkeit eingeräumt (s.g. „Länderöffnung“), die ihnen ein eigenes Berechnungsmodell ermöglicht. Die Regierungskoalition in Hessen beabsichtigt, die Grundsteuer mit einem eigenen Modell neu auszugestalten.

Im Jahr 2020 erbrachte die Grundsteuer in Hessen ein Aufkommen von 1,26 Milliarden Euro, welches vollständig den Städten und Gemeinden zusteht.

In Hessen müssen alle insgesamt 2.830.569 wirtschaftlichen Einheiten (Grundstücke) im Zuge der Grundsteuerreform neu bewertet werden, wovon 2.282.042 Bewertungseinheiten auf das Grundvermögen (Grundsteuer B) entfallen.

## 2. Grundsätzliche Anmerkungen zur Grundsteuer

Für die Grundsteuer gibt es keine hinreichende politische oder ökonomische Rechtfertigung. Im Unterschied zur Einkommensteuer kann die Grundsteuer nicht die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen berücksichtigen. Im Gegenteil, sie wirkt wie eine Substanzsteuer. Auch über eine äquivalenztheoretische Begründung, wonach mit zunehmender Größe von Grundstücken oder Gebäuden angeblich eine höhere Inanspruchnahme kommunaler Dienstleistungen einhergehe, ist fern der Realität. Lediglich das fiskalische Motiv der Einnahmenerzielung zugunsten der Kommunen und die jahrzehntelange Existenz der Grundsteuer können erklären, aber eben nicht rechtfertigen, warum die Politik sich einer Abschaffung der Grundsteuer und einem Ersatz durch eine andere kommunale Einnahme – leider – versperrt.

Vor diesem Hintergrund ist zumindest zu begrüßen, dass das Land Hessen auf das sehr bürokratische Grundsteuer-Modell des Bundes verzichten wird.

Auf zusätzliche wertabhängige Komponenten ist in der Landesregelung zu verzichten, da das deutsche Steuersystem keinerlei neue Umverteilungselemente benötigt.

Zudem darf die neue Grundsteuer keine Bremse für zusätzlichen Wohnungsbau und private Investitionen in Immobilien sein.

Ferner muss die neue Grundsteuer letzten Endes aufkommensneutral sein, d.h. insgesamt ohne Mehrbelastungen von Bürgern und Betrieben eines jeweiligen Ortes erfolgen, was auf Ebene des individuell Steuerpflichtigen in der Regel aber nicht ohne Mehr- und Minderbelastungen erfolgen kann. Dafür entscheidend werden die Hebesätze in jeder Kommune sein.

### 3. Anmerkungen zum Gesetzesentwurf der FDP-Fraktion

#### 3.1 Grundsätzliche Anmerkungen zum Gesetzentwurf

Der Gesetzentwurf für ein hessisches Grundsteuergesetz der Freien Demokraten zielt vor allem auf eine Vereinfachung der Grundsteuer des Grundvermögens (Grundsteuer B) ab; der Bereich der Land- und Forstwirtschaft (Grundsteuer A) wird nur punktuell behandelt.

Auf die Einführung einer Grundsteuer C („Baulandsteuer“) wird verzichtet, was begrüßt wird. Denn Anreize zur Bebauung baureifer Grundstücke können viel wirkungsvoller durch einen investitionsfreundlicheren Regulierungsrahmen erfolgen. Aktivitäten im Wohnungsbau lassen sich wirkungsvoller mit den richtigen Anreizen für private Investitionen in den Wohnungsbau steigern, bspw. durch eine Abschaffung der Mietpreisbremse, als durch eine zusätzliche „Baulandsteuer“. Außerdem werden durch den Verzicht auf eine Grundsteuer C Unternehmen nicht zusätzlich belastet, die Grundstücke für anstehende Betriebserweiterungen bevorratet haben.

#### 3.2. Zu einzelnen Regelungen im Detail

##### § 1 Steuergegenstand, Berechnungsformel

Der Gesetzesentwurf stellt auf ein reines Flächenmodell ab. Damit entfallen bei der Berechnung wertabhängige Komponenten wie ein Lage-Faktor. Damit ist der vorliegende Gesetzentwurf mit rein flächenbezogener Bemessungsgrundlage aus Sicht der Kommune aufgabengerecht und aus Sicht der Steuerpflichtigen gleichheitsgerecht.

##### § 4 Grundsteuermesszahl

Es liegt in der Natur der Grundsteuerreform, dass es durch sie zu Belastungsver-schiebungen kommen wird, da das bislang gültige Grundsteuermodell vom Bundes-verfassungsgericht als „gleichheitswidrig“ eingestuft wurde.

Problematisch ist der Steuerrabatt für kommunale Wohnungsbaugesellschaften: Unter § 4 Abs. 5 HGrStG-E ist jedoch vorgesehen, den Regelungen des § 15 Abs. 2 bis 4 GrStG zu folgen. Dieser Rückgriff auf eine Regelung des Bundesmodells sieht eine Ermäßigung der Steuermesszahl für kommunale Wohnungsbaugesellschaften oder gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaften in Höhe von 25 Prozent vor.

Aus wettbewerbspolitischer Sicht stellt dieser Rabatt eine Verzerrung dar, die abzulehnen ist. Eine Ermäßigung der Grundsteuermesszahl für geförderte Grundstücke, kommunale Wohnungsvermieter oder gemeinnützige Genossenschaften würde alle anderen privaten Vermieter in ungerechtfertigter Weise benachteiligen – und dies gleich doppelt.

Einerseits wären private Vermieter durch die Ungleichbehandlung direkt benachteiligt. Andererseits müssten alle Grundsteuerpflichtigen, denen keine Vergünstigung

105 zukommt, die Mindereinnahmen durch höhere eigene Grundsteuerzahlungen aus-  
106 gleichen, wenn die Grundsteuereinnahmen insgesamt nicht sinken sollen.

107

108 Damit würden private Mieter gegenüber Mietern von Genossenschaften oder kom-  
109 munalen Wohnungsgesellschaften ungleich behandelt. Das stellt auch eine systema-  
110 tische Lastenverschiebung dar, die nicht gerechtfertigt ist, da es dafür keinen guten  
111 Grund gibt.

112

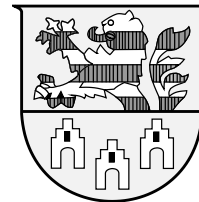
113 Deswegen wird vorgeschlagen, den bisherigen § 4 Abs. 5 HGrStG-E wie folgt zu for-  
114 mulieren:

115 „Eine Ermäßigung der Grundsteuermesszahlen nach § 15 Abs. 2 bis 4 des Grund-  
116 steuergesetzes (GrStG) findet keine Anwendung.“



# Hessischer Städte- und Gemeindebund e.V.

## Verband der kreisangehörigen Städte und Gemeinden



Hessischer Städte- und Gemeindebund · Postfach 1351 · 63153 Mühlheim/Main

Hessischer Landtag  
Haushaltsausschuss  
Herrn Vorsitzenden Wolfgang Decker MdL  
Postfach 3240  
65022 Wiesbaden  
[h.zinsser@ltg.hessen.de](mailto:h.zinsser@ltg.hessen.de)  
[d.erdmann@ltg.hessen.de](mailto:d.erdmann@ltg.hessen.de)

Abteilung 1.2

Referent(in)  
Unser Zeichen

Telefon 06108/6001-0  
Telefax 06108/600157  
E-Mail: [hsgb@hsgb.de](mailto:hsgb@hsgb.de)

Durchwahl 6001-

Ihr Zeichen

Ihre Nachricht vom

Datum 08.07.2021

### Schriftliche Anhörung zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der Freien Demokraten für ein Hessisches Grundsteuergesetz (HGrStG, Drucks. 20/5538)

Sehr geehrter Herr Ausschussvorsitzender Decker,  
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

wir danken für die eingeräumte Gelegenheit zur Stellungnahme und sind selbstverständlich mit einer Einstellung unserer Stellungnahme in die Internetpräsenz des Hessischen Landtags einverstanden.

#### 1. Grundanforderungen an eine hessische Grundsteuerregelung

Die Grundanforderungen an eine hessische Grundsteuerregelung sind nach Auffassung unseres Verbandes, wie sie in den zuständigen Gremien einstimmig getroffen worden ist, diese:

- Beibehaltung der Vornahme der Bewertungstätigkeit durch die Finanzverwaltung im Interesse einer möglichst rechtssicheren und einheitlichen Handhabung,
- ein mindestens stabiles, vorzugsweise höheres Messbetrags-Gesamtvolumen: Dies würde eine Senkung der teilweise sehr hohen Hebesätze erleichtern;
- eine Berücksichtigung der unterschiedlichen Wertverhältnisse innerhalb der jeweiligen Stadt bzw. Gemeinde und auch zwischen den unterschiedlichen Städten und Gemeinden im Geltungsbereich des Gesetzes sowie
- eine einfacher als nach § 25 Abs. 5 GrStG zu handhabende Regelung der sog. Grundsteuer C und schließlich

Henri-Dunant-Straße 13 • 63165 Mühlheim am Main  
Bankverbindung: Sparkasse Langen-Seligenstadt • IBAN: DE66 5065 2124 0008 0500 31 • BIC: HELADEF1SLS  
Steuernummer: 035 224 14038

Präsident: Dr. Thomas Stöhr • Erster Vizepräsident: Matthias Baaß • Vizepräsident: Markus Röder  
Geschäftsführer:

Dr. David Rauber • Harald Semler • Johannes Heger



- eine rechtzeitige Berücksichtigung der voraussichtlich geänderten Aufkommensverhältnisse im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs (KFA) ab 2025.

## **2. Stärkere Betonung des Äquivalenzgedankens – Fehlvorstellungen vermeiden**

Ausgangspunkt der Regelungen im vorgeschlagenen Gesetzentwurf ist die Überlegung, dass sich die Erhebung der Grundsteuer nach Maßgabe des Gesetzes inhaltlich aus dem Äquivalenzprinzip rechtfertigt, also in der Überlegung, dass der Grundbesitz über einen pauschalierten Beitrag zur Deckung durch die verursachten Lasten heranzuziehen ist (vgl. dazu auch die wohl grundlegenden Ausführungen des Bundesgesetzgebers im Rahmen des Entwurfs eines Zweiten Steuerreformgesetzes (BT-Drs. 6/3418 S. 51 und 120 für die Gewerbe- bzw. Grundsteuer).

Konkrete, individuell eindeutig zuzurechnende Gegenleistungen können allerdings auch unter Zugrundelegung des Äquivalenzgedankens der Steuererhebung gerade nicht zugeordnet werden, da Steuern definitionsgemäß (§ 3 Abs. 1 AO) gegenleistungsfrei erhoben werden, um den staatlichen oder kommunalen Finanzbedarf zu decken.

Daher gilt es, Fehlvorstellungen zu vermeiden, dass einer Grundsteuer, der stärker der Äquivalenz- als der Leistungsfähigkeitsgedanke zu Grunde liegt, konkrete, individualisierbare Gegenleistungen gegenüberstehen.

## **3. Umsetzung der Abweichungsgesetzgebung**

Soweit es die Inanspruchnahme der Abweichungsgesetzgebungskompetenzen nach Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 7 GG anbelangt, würde das Land Hessen auf Grundlage des vorliegenden Gesetzentwurfs nach unserer Kenntnis erstmals von einer solchen Möglichkeit Gebrauch machen.

Regelungstechnisch wäre es nach unserem Dafürhalten übersichtlicher, wenn jeweils konkret beschrieben würde, von welchen Vorschriften des Bundesrechts konkret abgewichen wird. Dies ist für die Rechtsanwenderinnen und Rechtsanwender, aber auch alle Interessierten deutlich leichter nachvollziehbar. Die in § 9 Abs. 1 Satz 1 des Entwurfs vorgesehene Regelung, wonach die Bestimmungen des (Bundes-)Grundsteuergesetzes (GrStG) und des Bewertungsgesetzes (BewG) für Zwecke der Festsetzung und Erhebung der Grundsteuer ab dem Kalenderjahr 2025 nur anzuwenden sind, soweit sich aus dem Hessischen Grundsteuergesetz nach Maßgabe des Entwurfs nichts anderes ergibt, regelt den Kollisionsfall ausschließlich abstrakt und belässt diesbezüglich



Interpretationsspielräume, die insbesondere in der Rechts- und Steuerberatung sowie der Verwaltung der Grundsteuer einige praktische Probleme bereiten dürften.

Beispielsweise will der Gesetzentwurf erklärtermaßen von der Abweichungsgesetzgebungskompetenz für den Bereich der Grundstücke des Grundvermögens (Grundsteuer B) weitreichend Gebrauch machen. Für den Bereich der Betriebe der Land- und Forstwirtschaft, die der Grundsteuer A unterliegen, sollen nur punktuelle Änderungen in § 8 des Entwurfs vorgesehen werden. In Anwendung von § 9 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzentwurfs wäre es mithin keine völlig fernliegende Interpretation, dass die Gemeinde ab 1.1.2025 nach Maßgabe von § 25 Abs. 5 GrStG einen gesonderten Hebesatz für baureife Grundstücke festsetzen kann. Dies scheint aber im hier zur Anhörung gestellten Entwurf eigentlich nicht intendiert zu sein, wie der in der Landtagsdrucksache einleitend formulierte Bezug auf den Anwendungsbereich der Grundsteuer B nahelegt.

#### **4. Beibehaltung der Bewertungstätigkeit bei den Finanzämtern**

Wir begrüßen, dass auf Grundlage des Gesetzentwurfs die Feststellung der Grundsteuerermessbeträge Aufgabe der Finanzämter bleibt. Damit würde eine zentrale Forderung unseres Verbandes erfüllt.

#### **5. Zu den vorgeschlagenen Vorschriften im Einzelnen**

Zu den vorgeschlagenen Vorschriften haben wir im Einzelnen diese Anmerkungen:

##### **Grundsteuerausgangsbeträge und Äquivalenzzahlen (§§ 1 und 3 des Entwurfs)**

Die Regelungen zu den Äquivalenzzahlen in § 3 des Entwurfs sollen eine pauschale Berücksichtigung des Äquivalenzgedankens bewirken. Bei den Äquivalenzzahlen von 0,50 € je Quadratmeter der Gebäudeflächen und 0,04 € für die Fläche von Grund und Boden handelt es sich um gegriffene Größen. Sicherlich trifft der Ausgangspunkt zu, dass kommunale Leistungen überwiegend gebäudebezogen erbracht werden, etwa mit Blick darauf, dass die bauplanungsrechtlich zugelassenen Nutzungen auch tatsächlich ermöglicht werden durch entsprechende kommunale Infrastruktur. Der Ansatz bleibt aber notwendigerweise pauschal; wir halten derartige Pauschalierungen durchaus für vertretbar.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) hat der Gesetzgeber bei der Wahl der Bemessungsgrundlage und der Ausgestaltung der Bewertungsregeln einer Steuer einen großen Spielraum, solange sie geeignet sind, den Belastungsgrund der Steuer zu erfassen *und dabei die Relation der Wirtschaftsgüter zueinander realitätsgerecht abzubilden* (amtl. Leitsatz 1 zur Entscheidung des BVerfG vom



10.04.2018, Az.: 1 BvL 11/14 u. a. HSGZ 2018, S. 183 ff.). Typisierungen und Pauschalierungen sind gerechtfertigt, solange deren verfassungsrechtliche Grenzen gewahrt sind (BVerfG, HSGZ 2018 S. 183, 190). Diese Bindungen aus dem Gleichheitssatz erfassen den jeweiligen Hoheitsträger innerhalb seines Kompetenzbereichs, wobei den Gemeinden die Festsetzung der Hebesätze vorbehalten ist. Die Festlegungen und die Ausgestaltung der Besteuerungsgrundlagen obliegt hingegen entweder dem Bund oder, soweit das Land von seiner Befugnis zur Abweichungsgesetzgebung Gebrauch macht, dem Land und gilt insoweit für seinen gesamten Kompetenzbereich (vgl. zu diesem Gesichtspunkt BVerfG, HSGZ 2018 S. 183, 190).

Vor diesem Hintergrund sollten für die Feststellung der Bemessungsgrundlagen die Wertverhältnisse sowohl innerhalb des Gemeindegebiets als auch die unterschiedlichen Wertverhältnisse zwischen den Städten und Gemeinden des Landes berücksichtigt werden.

Ob die im Gesetzentwurf angelegte wertunabhängige Ausgestaltung der Steuer die dem Gesetzgeber eingeräumten Pauschalierungsspielräume nicht doch übersteigt, ist aus unserer Sicht zumindest die offene Frage. Mindestens ist nach unserer Auffassung eine gewisse wertabhängige Differenzierung innerhalb des Gemeindegebiets zwingend geboten.

### **Anpassung für bestimmte großflächige Grundstücke (§ 3 Abs. 2 des Entwurfs)**

Soweit in § 3 Abs. 2 eine Anpassung der Äquivalenzzahlen bei großen Flächen vorgesehen ist, ist nicht erkennbar, woraus sich die Erheblichkeitsschwellen ableiten, die zu Kürzungen der anzusetzenden Äquivalenzzahlen bzw. des anzusetzenden Äquivalenzbetrages für Grund und Boden führen; die Gesetzesbegründung (S. 11 ff. der Drucksache) enthält insoweit keine Anhaltspunkte.

Dasselbe gilt für die Begrenzung im Fall besonders großer Wohngrundstücke.

Da dem Gesetzentwurf insgesamt ein sehr pauschalisierter Maßstab und ein entsprechender sehr lockerer Bezug zu den kommunalen Leistungen zugrunde liegt, ist nicht ohne weiteres nachvollziehbar, warum oberhalb der gesetzlich geregelten, aber nicht näher abgeleiteten Erheblichkeitsschwellen der sehr lockere pauschale Maßstab nicht mehr greifen sollte.



Insofern stellt sich aus unserer Sicht die Rechtfertigung der dadurch verursachten Ungleichbehandlung als eher kritisch dar. Anders als zu § 4 des Entwurfs wird in der Begründung auch keine unmittelbar einleuchtende Darstellung der Motive der Abweichung gegeben.

### **Verzicht auf periodische Hauptfeststellungen (§ 5 Abs. 2 des Entwurfs)**

Ebenfalls kritisch sehen wir den Verzicht auf periodische Neufeststellungen der Einheitswerte, wie er in § 5 Abs. 2 des Entwurfs angelegt ist. Zwar sind die Flächen des Grundstücks eine der zentralen Bemessungsgrößen für den Grundsteuermessbetrag. Jedoch können sich im Zeitverlauf Gebäudeflächen ändern sowie Änderungen der Nutzung der Gebäude ergeben, aus denen auch Änderungen bspw. der Äquivalenzbeträge resultieren. Demgemäß überantwortet der Gesetzentwurf es weitgehend den potenziell Steuerpflichtigen, Änderungen der Nutzung anzuzeigen.

Allerdings wissen wir aus unseren Erfahrungen im Zusammenhang mit der Rechtsberatung und Prozessvertretung unserer Mitglieder, dass steuerliche Anzeigepflichten selbst in Fällen, wo diese ausschließlich zu Gunsten der Steuerpflichtigen wirksam würden, keineswegs lückenlos erfüllt werden. Sowohl zum Schutz der Steuergläubiger als auch der Steuerschuldner ist daher eine periodische Hauptfeststellung gerade bei einer Steuer, die wie die Grundsteuer an Dauersachverhalte anknüpft, sinnvoll und bei entsprechender einfacher Ausgestaltung der Regelungen zu den Besteuerungsgrundlagen auch praktisch für Steuerpflichtige und Verwaltung sicherlich handhabbar.

### **Hebesatzanpassung 2025**

Soweit auf S. 6 der Gesetzesbegründung appelliert wird, dass die Bestimmung neuer steuerungsgrundlagen eine Anpassung des Hebesatzes (implizit mit dem Ziel einer Aufkommensneutralität) zum Ziel haben sollte, ist darauf hinzuweisen, dass zentraler Zweck der Hebesatzrechte ist, die Gemeinden auch bei steigenden Haushaltsbelastungen handlungsfähig zu erhalten. Ob und inwieweit Hebesätze des Jahres 2025 gegenüber dem Jahr 2024 aufkommensneutral gehalten werden können, wird sich anhand der maßgeblich durch die wirtschaftliche Entwicklung geprägten Steuereinnahmen und der maßgeblich durch Bund und Land geprägten Aufgabenbelastung im Jahr 2025 bemessen.

Der Landesgesetzgeber kann hier durch entsprechende Zurückhaltung bei der Definition neuer Aufgaben oder höherer Standards den erforderlichen maßgeblichen Beitrag leisten, um insgesamt stabile Grundsteuerbelastungen zu ermöglichen.



In diesem Zusammenhang ist zu betonen, dass die Hebesätze der Grundsteuer B unter Geltung des nur noch übergangsweise anwendbaren Rechts regelmäßig angepasst werden mussten, weil die Bemessungsgrundlage mangels regelmäßiger Neubewertung nicht mitwuchs. Das auch von uns geforderte mindestens stabile, vorzugsweise aber höhere Messbetragsvolumen würde es in der Praxis voraussichtlich erleichtern, die zahlenmäßig hohen Hebesätze ggfls. zu reduzieren.

### **Befreiungs- und Erlassstatbestände**

Nicht nachvollziehbar ist die in § 7 des Entwurfs vorgesehenen Erlassregelungen bei Gebäuden auf fremdem Grund und Boden. Ebensowenig wie für die bundesrechtlichen und an den Gedanken der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit anknüpfenden Erlassstatbestände in § 33 GrStG ist nicht ersichtlich, warum unter Zugrundelegung des Äquivalenzgedankens Ertragsminderungen oder die Besitzverhältnisse einen maßgeblichen Unterschied bei der Bemessung der Höhe einer maßgeblich aus dem Äquivalenzgedanken gerechtfertigten Steuerlast machen sollen.

Unter konsequenter Zugrundelegung des Äquivalenzgedankens ist vielmehr festzuhalten, dass – ebenso wie im Bereich der Steuerbefreiungen nach §§ 3 und 4 GrStG – viele nach Bundesrecht begünstigte Nutzungszwecke und die Erlassstatbestände nach §§ 32, 33 GrStG ggf. sogar mit einem erhöhten Aufwand bei der Inanspruchnahme kommunaler Leistungen verbunden sind. So leuchtet ein, dass z.B. der nach § 4 Nr. 6 GrStG eingeräumte Befreiungsstatbestand der Nutzung für Zwecke eines Krankenhauses erhebliche Auswirkungen auf Einrichtungen wie Feuerwehren, Nahverkehr und Straßeninfrastruktur hat. Ähnliches wird nicht selten für Grundbesitz gelten, der nach § 32 GrStG privilegiert ist, z.B. größere Schlossanlagen. Bei systemgerechter und konsequenter Umsetzung des Äquivalenzgedankens müssen die entsprechenden Befreiungs- und Erlassstatbestände mithin weitestgehend entfallen.

**Jedenfalls sollte die nach § 7 Abs. 1 des Entwurfs erforderliche Feststellung bereits im Rahmen des Veranlagungsverfahrens für den Grundsteuermessbetrag durch das Finanzamt erfolgen.** Die Ermittlung, wer wirtschaftlicher Eigentümer des Gebäudes ist, kann ggf. kompliziertere Feststellungen und Abgrenzungen erforderlich machen, die funktionell sinnvollerweise bei der staatlichen Finanzverwaltung, die mit derartigen Fragestellungen regelmäßig befasst ist, und nicht bei den nur ausnahmsweise mit derartigen Fragestellungen befassten gemeindlichen Verwaltungen angesiedelt werden.



## **Sonderregelung für land- und forstwirtschaftliche Betriebe**

Soweit in § 8 abweichende Regelungen bzgl. der Besteuerung der land- und forstwirtschaftlichen Betriebe, der Grundsteuer A unterliegen, getroffen werden, überzeugt dies nicht. Es ist in der Gesetzesbegründung nicht näher dargelegt, woraus sich ein Bedürfnis für diese Sonderregelung ableiten soll.

### **6. Gesamtwürdigung**

Der vorliegende Gesetzentwurf erfüllt bedauerlicherweise mit der Beibehaltung der Zuständigkeit der Finanzämter für die Bewertungstätigkeit nur eine der vom Hessischen Städte- und Gemeindebund formulierten Anforderungen an eine Grundsteuerneuregelung. Allerdings fehlt dem Gesetzentwurf die Berücksichtigung der unterschiedlichen Wertverhältnisse, die nach unserem Dafürhalten möglicherweise auch aus verfassungsrechtlichen Gründen wahrscheinlich nicht völlig verzichtbar ist. Der Gesetzentwurf enthält auch keinerlei Abschätzung, inwieweit das Messbetragsvolumen mindestens stabil bleibt. Schließlich fehlt eine klare Aussage, dass auch die hessischen Städte und Gemeinden die bundesrechtlich eingeräumte Möglichkeit der Festlegung einer erhöhten Grundsteuer auf bebaubare Grundstücke (sog. Grundsteuer C) eingeräumt wird.

### **7. Kommunalen Finanzausgleich**

Die Grundsteuer B vermittelt den Städten und Gemeinden nach der Gewerbesteuer und dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer den drittgrößten Posten im Rahmen der eigenen Steuerkraft. Die Neubewertung – nach welchem Modell auch immer – dürfte auch zu interkommunalen Verschiebungen in der durch die Grundsteuer B vermittelten Steuerkraft führen und sich so auf Schlüsselzuweisungen und Umlagegrundlagen der Städte, Gemeinden und Landkreise auswirken.

Von daher muss sichergestellt sein, dass die Aufkommensveränderungen so rechtzeitig abschätzbar sind, dass der Gesetzgeber ggfls. die Regelungen für den Kommunalen Finanzausgleich anpassen kann.

Wir bitten um Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. David Rauber  
Geschäftsführer



## **Stellungnahme des Bundes der Steuerzahler (BdSt) Hessen zu dem Gesetzentwurf der Fraktion der Freien Demokraten für ein Hessisches Grundsteuergesetz, Drucksache 20/5538**

Der Bund der Steuerzahler Hessen bedankt sich sehr herzlich für die Möglichkeit zur folgenden Stellungnahme zum vorliegenden Gesetzentwurf:

### **1. Ausgangssituation**

Aufgrund eines Urteils des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) aus dem Jahr 2018 muss die Grundsteuer neu geregelt werden. Nach Ansicht der Karlsruher Richter ist die bisherige Erhebung der Grundsteuern auf Basis der Einheitswerte – in Westdeutschland immerhin aus dem Jahr 1964 – nicht verfassungsgemäß. Die Neuregelung muss demnach spätestens zum Jahr 2025 angewendet werden.

Aus Sicht des Bundes der Steuerzahler (BdSt) Hessen kommt es bei der Neuregelung der Grundsteuer auf folgende Aspekte an: Erstens und zuallererst darf die Neuregelung insgesamt nicht zu einer höheren Steuerbelastung für Bürger und Betriebe führen. Zweitens muss die Methode zur Berechnung der Steuer möglichst einfach, transparent und nachvollziehbar sein. Drittens muss der Aufwand zur Erstbewertung für die Finanzverwaltung, die Städte und die Gemeinden überschaubar bleiben. Viertens ist die Grundsteuer eine wichtige Einnahmequelle der Kommunen. Die Städte und Gemeinden brauchen daher eine verlässliche Planbarkeit der Grundsteuer.

Vor diesem Hintergrund begrüßt der hessische Steuerzahlerbund die Entscheidung des Landes, auf die Einführung des Bundesmodells zu verzichten und von der Abweichungsmöglichkeit Gebrauch zu machen. Die entsprechenden Initiativen der Landesregierung und der Fraktion der Freien Demokraten werden daher als wichtige Schritte angesehen.

### **2. Neuregelung darf nicht zu höherer Steuerbelastung führen**

Der BdSt hat seit Beginn der Diskussion darauf gedrängt, dass die Reform der Grundsteuer nicht zu einer versteckten Steuererhöhung führen darf. Dabei wird es durch die Neubewertung der Immobilien natürlich zu Verschiebungen innerhalb einer Kommune kommen, mit Gewinnern und Verlierern. Unter dem Strich sollte eine Kommune das Steueraufkommen und damit die Steuerbelastung ihrer Bürger und Betriebe jedoch stabil halten. Dabei ist auch zu bedenken, dass über die Umlage der Grundsteuer B in den Nebenkosten alle Menschen betroffen sind – auch Mieterinnen



und Mieter. Eine steigende Steuerbelastung würde das Wohnen zusätzlich verteuern und damit entgegengesetzte Anstrengungen der Politik konterkarieren.

Im Anbetracht der Hoheit der Städte und Gemeinden über die Höhe der Hebesätze ist festzuhalten, dass die Entscheidung über die letztendliche Steuerbelastung bei den Kommunen liegt. Das Ziel, mit der Reform der Grundsteuer die Steuerbelastung nicht zu erhöhen, kann daher nicht abschließend in einem Landesgesetz umgesetzt werden. Vor diesem Hintergrund begrüßt der BdSt Hessen die Pläne des Landes, mit der Einführung eines neuen Grundsteuergesetzes für jede Kommune aufkommensneutrale Hebesätze zu berechnen und fordert die Städte und Gemeinden auch in dieser herausfordernden Zeit für die kommunalen Finanzen auf, im Zuge der Umstellung diese aufkommensneutralen Hebesätze zu beschließen.

### **3. Planbare Grundsteuer als Einnahmequelle der Städte und Gemeinden**

Durch die Ausgestaltung der Grundsteuer B im vorliegenden Gesetzentwurf bleibt diese als wichtige Einnahmequelle der Städte und Gemeinden erhalten. Zur Berechnung und Festsetzung der Grundsteuer werden keine externen Einflüsse oder Faktoren herangezogen, die das Aufkommen ohne Zutun der Kommune beeinflussen könnten. Die Fläche an bebautem und baureifem Grund und Boden ist ebenso planbar wie die errichtete Wohn- und Nutzfläche.

Da der vorliegende Gesetzentwurf auf weitere Faktoren bei der Berechnung wie Bodenrichtwerte verzichtet, bleibt die Grundsteuer daher nicht nur für die Städte und Gemeinden kalkulierbar, sondern auch für die Bürgerinnen und Bürger.

### **4. Deckelung der Hebesätze vorsehen**

Mit Sorge nimmt der BdSt Hessen die Ergebnisse seiner jährlichen Umfragen unter den hessischen Städten und Gemeinden zur Kenntnis, wonach die durchschnittlichen Hebesätze bei der Grundsteuer B seit 2011 von 279 Prozentpunkten auf 475 Prozentpunkte in 2020 gestiegen sind – und damit um über 70 Prozent. Besonders die Spreizung der Höhe der Hebesätze fällt dabei ins Auge. Während die niedrigsten Hebesätze weitgehend unverändert geblieben sind, hat sich der Spitzenwert von 490 Prozentpunkten auf nunmehr 1.050 Prozentpunkte mehr als verdoppelt.

Der BdSt Hessen hat sich vor diesem Hintergrund bislang dafür eingesetzt, die Höhe des Hebesatzes für die Grundsteuer B auf 600 Prozentpunkte zu deckeln, um die Belastung für die Steuerzahler und letztlich auch für die Mieterinnen und Mieter maßvoll zu halten. Dies sollte auch als Signal an die Städte und Gemeinden verstanden werden, dass Konsolidierungsanstrengungen nicht grenzenlos durch Steuererhöhungen ersetzt werden können.

Da mit der Neubewertung ein neues Hebesatzniveau einhergehen wird, sollte der Gesetzgeber nach einer Analyse der berechneten und eingeführten aufkommensneutralen Hebesätze eine Deckelung vorsehen. Für die Höhe der Deckelung sollten in Zusammenarbeit mit den kommunalen Spitzenverbänden transparente Kriterien

entwickelt werden. Falls erforderlich können für die Deckelung entsprechende Regelungen bereits jetzt im Gesetz vorgesehen werden.

## **5. Einfache, transparente Berechnung und Aufwand zur Erstbewertung**

Der vorliegende Gesetzentwurf erfüllt aus Sicht des BdSt Hessen das Ziel der einfachen und transparenten Berechnung vollumfänglich. Als reines Flächenmodell bezieht der Entwurf zur Berechnung des Grundsteuerausgangsbetrages lediglich die jeweiligen Flächen an Grund und Boden sowie Wohn- und Nutzfläche heran. Die dafür zu liefernden Daten sind überschaubar, die Berechnung ist ohne große Vorkenntnisse transparent und nachvollziehbar. Durch die einfache Erhebung und Berechnung sollte der Aufwand für die Finanzverwaltung sowie die Städte und Gemeinden überschaubar bleiben. Unter dem Blickwinkel dieser Zielsetzung dürften gegen den vorliegenden Gesetzentwurf keine Einwände bestehen.

## **6. Differenzierung der Lagen innerhalb einer Kommune**

Kritiker des reinen Flächenmodells führen unter anderem an, dass der Wert einer Immobilie durchaus mit der zur Verfügung stehenden kommunalen Infrastruktur zusammenhänge. Eigentümer und Mieter in „besseren Lagen“ würden oft auch besonders von der kommunalen Infrastruktur profitieren. Daher wäre eine Differenzierung innerhalb einer Kommune über die reinen Flächen hinaus gerechtfertigt und auch erforderlich, um die Akzeptanz innerhalb der Bevölkerung zu erhöhen.

Auch wenn diese Argumentation umstritten ist, so ist es aus Sicht des BdSt Hessen durchaus zulässig, eine solche Differenzierung im Grundsteuergesetz vorzusehen. Vor dem Hintergrund des oben angesprochenen Ziels der einfachen, transparenten Berechnung sowie eines überschaubaren Aufwands zur Erstbewertung, verbietet sich dazu jedoch das Bundesmodell mit seinen zahlreichen Faktoren und der aufwendigen Berechnung.

Vielmehr regen wir als BdSt Hessen für diesen Fall die im bayrischen Flächenmodell vorgesehene Möglichkeit zur Einführung unterschiedlicher Hebesätze innerhalb einer Kommune an. Damit wäre die Möglichkeit der Differenzierung gegeben, während sowohl die transparente Berechnung als auch der überschaubare Aufwand zur Erstbewertung weiter gewährleistet blieben. Und schließlich würde die Differenzierung über unterschiedliche Hebesätze eine politische Entscheidung der zuständigen Gemeindeparlamente bedingen und nicht auf externen Faktoren beruhen, auf die demokratisch legitimierte Gremien keinen Einfluss haben.

## **7. Verzicht auf Grundsteuer C**

Die Neuregelung des Bundesgrundsteuergesetzes eröffnet darüber hinaus die Möglichkeit, unbebaute aber baureife Grundstücke mit einem erhöhten Grundsteuerhebesatz zu belegen (Grundsteuer C). Als Steuerzahlerbund bezweifeln wir, dass mit einer solchen Steuer das erhoffte Ziel – Schaffung von mehr Wohnraum und weniger

brachliegende Grundstücke mit Baurecht – erreicht werden kann. Der Grundsteuer C liegt offenbar die irrige Annahme zugrunde, dass sich die meisten Probleme mit einer Steuer lösen lassen. Für zusätzlichen Wohnraum wären aus Sicht des Steuerzahlerbunds aber vor allem Entbürokratisierung sowie schnellere Genehmigungsverfahren und Entscheidungsprozesse erforderlich. Zusätzliche Steuern hält der BdSt Hessen nicht für zielführend. Daher begrüßen wir, dass im vorliegenden Gesetzentwurf auf die Einführung einer solchen Grundsteuer C verzichtet wird.

Wiesbaden, 08.07.2021



Joachim Papendick  
Vorsitzender



HIHK e. V. - Karl-Glässing-Straße 8 - 65183 Wiesbaden

Herrn  
Wolfgang Decker, MdL  
Vorsitzender des Haushaltsausschusses  
im Hessischen Landtag  
Schlossplatz 1-3  
65183 Wiesbaden

**Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktion der Freien Demokraten für ein Hessisches Grundsteuergesetz, Drucks. 20/5538**

12. Juli 2021

Unser Zeichen:

Sehr geehrter Herr Decker,

der Hessische Industrie- und Handelskammertag (HIHK) befürwortet den Gesetzentwurf der Fraktion der Freien Demokraten für ein Hessisches Grundsteuergesetz. Der Entwurf sieht ein Äquivalenzmodell auf Basis des Flächenmaßstabs für die Grundsteuer vor. Für ein solches Modell hat sich die HIHK-Mitgliederversammlung bereits im Jahr 2020 ausgesprochen.

Der HIHK plädiert für ein reines Flächenmodell, da die Erhebung der Grundsteuer in Hessen möglichst einfach und transparent ausgestaltet werden sollte. Aus diesem Grund sind aus Sicht des HIHK sowohl das 2019 beschlossene Bundesmodell als auch das 2020 von der Hessischen Landesregierung vorgestellte Flächen-Lage-Modell nicht bzw. weniger geeignet.

Weitere Ausführungen zur Bewertung des Gesetzentwurfs der Freien Demokraten entnehmen Sie bitte der Anlage.

Mit freundlichen Grüßen

Robert Lippmann  
Geschäftsführer

Dr. Matthias Leder  
Federführung Steuern

**Anlage**

Gemeinsam für Hessens  
Wirtschaft: Der HIHK koordiniert  
die landespolitischen Aktivitäten  
der zehn hessischen Industrie-  
und Handelskammern.

**Ihr Ansprechpartner:**

Dr. Matthias Leder  
Tel. 0641 7954-1000  
[leder@giessen-friedberg.ihk.de](mailto:leder@giessen-friedberg.ihk.de)

Hessischer Industrie- und Handelskammertag  
(HIHK) e. V.  
Karl-Glässing-Straße 8  
65183 Wiesbaden  
[info@ihk.de](mailto:info@ihk.de) | [www.ihk.de](http://www.ihk.de)

Präsident:  
Eberhard Flammer

Geschäftsführer:  
Robert Lippmann

Wiesbadener Volksbank eG  
IBAN DE05 5109 0000 0000 6539 00  
BIC (Swift-Code) WIBADE5W

Amtsgericht Wiesbaden  
Register Nr.: VR 7167

## Anlage zur Stellungnahme des HIKK vom 12. Juli 2021 zum Gesetz- entwurf der Fraktion der Freien Demokraten für ein Hessisches Grund- steuergesetz

### **Allgemeine Anmerkungen zum Gesetzentwurf**

Die hessischen IHKs setzen sich für eine aufkommensneutrale und möglichst einfache Neuregelung der Grundsteuer ein. Die Wirtschaft sollte durch das neue Grundsteuergesetz nicht höher belastet werden.

Das im Jahr 2019 beschlossene Bundesmodell zur Grundsteuer ist aus Sicht der hessischen IHKs kompliziert und aufwendig. Und auch der nun von der Hessischen Landesregierung vorgelegte Gesetzentwurf mit einem Flächen-Lage-Modell ist nicht als möglichst einfache Lösung einzuordnen. Zwar folgt dieser Modellansatz dem Grundgedanken des Flächenmodells und setzt an der Fläche von Grund und Boden sowie von Gebäuden an. Durch den Einbau eines Faktors für die Lagequalität eines Grundstücks wird das Modell jedoch komplizierter und intransparenter. Zudem besteht die Gefahr, dass in Zukunft durch eine Erhöhung des Faktors die lagebedingte Spreizung der Grundsteuerbelastung steigen wird.

Das im Gesetzentwurf der Freien Demokraten vorgeschlagene reine Flächenmodell hingegen sieht eine wert- und lageunabhängige Grundsteuer vor. Ein solcher Modellansatz ist aus Sicht der hessischen IHKs ausdrücklich zu begrüßen. Dadurch kann die Grundsteuer künftig einfach und transparent erhoben werden. Ebenfalls positiv zu bewerten ist, dass der Gesetzentwurf von der Einführung einer Grundsteuer C absieht. Durch eine Grundsteuer C würden Unternehmen dafür bestraft, wenn sie für ein späteres Wachstum ihres Betriebes Flächen für Investitionen bereithielten. Gegen eine solche Steuer spricht auch ein historischer Erfahrungswert: Anfang der 1960er Jahre wurde eine Grundsteuer C in Deutschland eingeführt, aufgrund nachfolgender Fehlentwicklungen jedoch sofort wieder abgeschafft.

### **Aufkommensneutralität**

Auch bei Umsetzung eines reinen Flächenmodells sieht der HIKK die Frage der Aufkommensneutralität der Reform als erfolgskritisch an. Ein zentrales Ziel der Reform muss sein, die Aufkommensneutralität innerhalb der einzelnen Kommunen zu gewährleisten. Da die Kommunen auch künftig das Hebesatzrecht bei der Grundsteuer behalten, kann nicht ausgeschlossen werden, dass einzelne Kommunen die Umstellung auf das neue Grundsteuersystem zur Einnahmenerhöhung

nutzen könnten. Aus Sicht des HHK sollte bereits vor Inkrafttreten der Neuregelung berechnet werden, wie sich das voraussichtliche Grundsteueraufkommen in jeder einzelnen Kommune gegenüber den bisherigen Einnahmen entwickeln wird. Ferner sollten die sich aus der Reform rein rechnerisch ergebenden aufkommensneutralen Hebesätze der einzelnen Gemeinden öffentlich bekanntgegeben werden. Das Hessische Finanzministerium hat in Gesprächen mit dem HHK bereits angekündigt, eine solche Veröffentlichung vornehmen zu wollen. Das ist zu begrüßen. Dadurch entsteht zwar keine rechtliche Bindung aber dennoch ein gewisser öffentlicher Druck auf die Gemeinden, die Reform nicht zu einer strukturellen Erhöhung der laufenden Grundsteuereinnahmen zu nutzen.

Zu beachten ist aus Sicht des HHK auch, dass ein reines Flächenmodell **nicht zu einer systematischen Verschiebung** der Belastung hin zu Geschäftsgrundstücken und somit **zu Lasten der Wirtschaft** führen darf. Durch die Reform wird es zu Belastungsverschiebungen kommen. Diese sollten allerdings möglichst klein gehalten werden und nicht einseitig die Wirtschaft belasten. Um die tatsächlichen Belastungswirkungen der Reform zu prüfen, sollte das Land Hessen nach drei bis fünf Jahren eine Evaluierung durchführen.

### **Zu einzelnen Artikeln des Gesetzentwurfs:**

#### Steuergegenstand; Art. 1

Der Gesetzentwurf der Freien Demokraten sieht vor, die Grundsteuer eines Grundstücks durch Multiplikation der Grund- und Bodenfläche mit der jeweiligen Äquivalenzzahl zu berechnen. Dieser Ansatz ist einfach und transparent. Bei Gebäuden wird nur nach Wohn- und Nutzflächen unterschieden.

Aus Sicht der Unternehmen ist der flächenorientierte Ansatz zu begrüßen, da bei einer Besteuerung nach der Fläche alle Unternehmen, unabhängig von der Lage eines Grundstücks, gleichbehandelt werden. Bei einer Wertorientierung der Grundsteuer würde mit dem Anstieg des Werts eines Grundstücks auch die Grundsteuer zunehmen. Durch einen flächenorientierten Ansatz können Unternehmen verlässlicher planen.

#### Maßgebliche Flächen, Art. 2

Die Bagatellgrenze für Nebengebäude in § 2 Abs. 3 sollte von 23qm auf z.B. 40 qm erhöht werden, da hier diese Gebäudefläche z.B. durch Anbauten oder Erweiterungen von Schuppen mit Überdachungen sonst regelmäßig überschritten wird.

### Äquivalenzzahlen, Art. 3

Laut der Gesetzesbegründung bestimmen die unterschiedlichen Äquivalenzzahlen keine Wertverhältnisse, sondern bilden lediglich Relationen ab, anhand derer die Kostentragung für kommunale Leistungen zugeordnet wird (siehe S. 7 des Entwurfs). In der Gesetzesbegründung sollte ergänzend erläutert werden, wie die anzuwendenden Äquivalenzzahlen von 4 Cent/qm für Grund- und Bodenflächen sowie 50 Cent/qm für Gebäudeflächen bzw. die sich daraus ergebenden Relationen ermittelt wurden. Nach drei bis fünf Jahren sollte zudem eine Evaluierung der gewählten Äquivalenzzahlen erfolgen.

### Grundsteuermesszahlen, Art. 4

Für Wohnflächen wird im Gesetzentwurf festgelegt, die Grundsteuermesszahl von 100 auf 70 % zu ermäßigen, um bezahlbaren Wohnraum zu fördern. Bei einer gewerblichen Nutzung sind keine Ermäßigungen vorgesehen. Unter Förder- und Privilegierungsaspekten gibt es aber auch hier Fälle, die dies rechtfertigen würden, um die Attraktivität des Wirtschaftsstandorts Hessen zu erhalten. Zu denken ist an Ermäßigungen z.B. für KMUs, für Gewerbebezüge die auf große Produktionsstätten angewiesen sind, oder ab einer bestimmten Größe eines Gewerbegebäudes. Die möglichen Abschläge auf die Äquivalenzzahl für flächenintensive Betriebe (siehe § 3 Abs. 2.2) greifen hier zu kurz.

### Feststellungsverfahren, Art. 5

Vor dem Hintergrund einer möglichst einfachen und wenig belastenden Neuregelung ist zu begrüßen, dass abweichend von §221 BewG keine turnusmäßige Hauptfeststellung stattfinden soll.

Nach § 6 Abs. 6 sollen Erklärungen und Anzeigen „nach amtlich vorgeschriebenem Datensatz durch Datenfernübertragung übermittelt werden“. Hier sollte klargestellt werden, dass insbesondere in Härtefällen eine Einreichung auch in Papierform möglich ist.





**Haus & Grund**<sup>®</sup>  
Hessen



**Haus & Grund**<sup>®</sup>  
Eigentum. Schutz. Gemeinschaft.  
Frankfurt am Main

Haus & Grund Hessen, Grüneburgweg 64, 60322 Frankfurt am Main

Vorsitzender des Haushaltsausschusses des  
Hessischen Landtags  
Herrn Wolfgang Decker  
Schlossplatz 1-3  
65183 Wiesbaden

Per E-Mail an: [h.zinsser@ltg.hessen.de](mailto:h.zinsser@ltg.hessen.de) und  
[d.erdmann@ltg.hessen.de](mailto:d.erdmann@ltg.hessen.de)

**Haus & Grund Hessen**

Landesverband der Hessischen Haus-,  
Wohnungs- und Grundeigentümer e.V.

Ihr Zeichen

Ihre Nachricht vom 2. Juni 2021

Unsere Zeichen St/Eh

Datum 12. Juli 2021

## Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren,

für die Gelegenheit zur schriftlichen Stellungnahme

zu dem

**Gesetzentwurf der Fraktion der Freien Demokraten für ein Hessisches  
Grundsteuergesetz (Drucks. 20/5538)**

bedanken wir uns.

Die privaten Haus-, Wohnungs- und Grundeigentümer in Hessen verfügen über rund 2,5 Millionen Wohnungen, also über mehr als 85,4 Prozent des gesamten hessischen Wohnungsbestandes. Sie investieren jährlich über 7,1 Milliarden Euro in ihre hessischen Immobilien. Unter Berücksichtigung der positiven Beschäftigungseffekte in weiteren Branchen sichern oder schaffen diese Investitionen jährlich rund 135.000 Arbeitsplätze in Hessen.

**Telefon** 0 69 / 72 94 58

**Telefax** 0 69 / 17 26 35

**Anschrift** Grüneburgweg 64, 60322 Frankfurt am Main  
info@hausundgrundhessen.de  
www.hausundgrundhessen.de



Private Vermieter sorgen für sichere Bestandsmieten - die Miethöhe bei ihnen liegt im Durchschnitt 2,76 % unter der örtlichen Vergleichsmiete. In zwei von drei Mietverhältnissen bei privaten Vermietern findet im laufenden Mietverhältnis keine Mieterhöhung statt. 23,9 % der Mietverhältnisse laufen seit mehr als 10 Jahren ohne Mieterhöhung, in 22,6 % wird ausschließlich bei einem Mieterwechsel die Miete erhöht.

Haus & Grund Hessen ist mit über 65.000 Mitgliedern und 80 angeschlossenen Ortsvereinen der mit Abstand größte Vertreter der privaten Haus-, Wohnungs- und Grundeigentümer in Hessen. Die Mitglieder der uns angeschlossenen Ortsvereine sind als Eigentümer unmittelbar von den Regelungen eines Grundsteuergesetzes betroffen.

### **Gesamtbeurteilung**

Haus & Grund Hessen spricht sich für den Inhalt des Gesetzentwurfs aus.

### **Einleitung**

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil zum Grundsteuergesetz im Jahr 2018 (1 BvL 11/14, 1 BvR 889/12, 1 BvR 639/11, 1 BvL 1/15, 1 BvL 12/14) die Regelungen des Bewertungsgesetzes zur Einheitsbewertung von Grundvermögen als mit dem allgemeinen Gleichheitssatz als unvereinbar eingestuft. Daher hat der Erste Senat des Bundesverfassungsgerichts die Vorschriften für verfassungswidrig erklärt und bestimmt, dass der Gesetzgeber spätestens bis zum 31. Dezember 2019 eine Neuregelung zu treffen hat. Bis zu diesem Zeitpunkt dürfen die verfassungswidrigen Regeln weiter angewandt werden. Nach Verkündung einer Neuregelung dürfen sie für weitere fünf Jahre ab der Verkündung, längstens aber bis zum 31. Dezember 2024, angewandt werden.

Auch hat das Bundesverfassungsgericht in seinen Ausführungen deutlich gemacht, dass die unterbliebenen Hauptfeststellungen der Einheitsbewertung die Ursache für die über die Zeit aufgetretenen ungleichen Bewertungsergebnisse bei der Grundsteuer und im Ergebnis den verfassungsrechtlichen Verstoß sind.

Die Hauptfeststellung sollte ursprünglich alle sechs Jahre für bebaute und unbebaute Grundstücke erfolgen. Ziel der Bewertungsregeln war es, Einheitswerte zu ermitteln, die sich dem Verkehrswert der Grundstücke annähern. Der Verkehrswert sollte also zur Beurteilung einer gleichheitsgerechten Besteuerung die tragende Rolle spielen. Stattdessen erfolgten die Hauptfeststellungen bekanntermaßen seit 1964 nicht mehr.

Ende 2019 stellte Bundesfinanzminister Olaf Scholz ein wertabhängiges Modell für die Ermittlung der Grundsteuer vor, das so genannte Ertragswertverfahren. Dies bezieht die Faktoren Bodenrichtwert, Fläche der Immobilie, Nettokaltmiete und Alter des Hauses ein.

Dieses Modell wird zu Recht als zu bürokratisch und aufwändig kritisiert.

Die Hessische Landesregierung hat angekündigt von der Möglichkeit der Länderöffnungsklausel Gebrauch zu machen. Der Hessische Finanzminister wirbt für ein Ertragswertverfahren, das sog. „Flächen-Faktor-Verfahren“.

Aus Sicht von Haus & Grund ist das vom Hessischen Finanzminister beworbene „Flächen-Faktor-Verfahren“ einfacher anzuwenden, als das Modell der Bundesregierung. Dennoch hat der Vorschlag des Hessischen Finanzministers den Nachteil, dass er wertabhängige Komponenten enthält. Bei steigenden Bodenwerten würde im „Flächen-Faktor-Verfahren“ die Grundsteuer für Mieter und Eigentümer automatisch steigen. Dieser Nachteil ist in dem von den Freien Demokraten vorgelegten Gesetzentwurf behoben.

Unser Verband favorisiert deshalb das im vorliegenden Gesetzentwurf enthaltene reine „Flächenmodell“.

Das im Gesetzentwurf der Freien Demokraten vorgelegte Flächenmodell gewährleistet verlässliche Steuereinnahmen für die Kommunen. Gleichzeitig schützt es Mieter, Immobilien- und Grundstückseigentümer vor automatischen Steuererhöhungen infolge steigender Bodenwerte.

Am Gesetzentwurf der Freien Demokraten ist darüber hinaus zu begrüßen, dass keine Grundsteuer C für unbebaute Grundstücke vorgesehen ist.

## **Im Einzelnen**

### **Grundsteuerausgangsbetrag nach der Fläche**

Dem vorgeschlagenen „Flächenmodell“ ist im Vergleich der diskutierten Grundsteuer-Berechnungsmodellen der Vorzug zu geben. Unbestreitbarer Vorteil des „Flächenmodells“ ist, dass eine regelmäßige Neubewertung der Grundstücke und/oder Gebäude entfällt. Lediglich bei Abriss, Neubau oder Nutzungsänderung müsste eine Anpassung erfolgen. Der personelle Aufwand für die Verwaltung und der Aufwand für Grundstücks- und Immobilieneigentümer ist weit geringer, als bei einem Grundsteuermodell mit wertabhängigen Komponenten. Eigentümer, Mieter und die Kommunen haben aufgrund der weitestgehend konstanten Flächen hohe Planungssicherheit bei der Höhe der Grundsteuern.

Die Umstellung und die Einpflegung der veränderten Daten zu Bodenrichtwerten etc., die beispielsweise zur Nutzung eines „Flächen-Faktors“ erforderlich wären, nehmen unserer Auffassung nach unnötig Verwaltungsressourcen in Anspruch. Die Landesregierung räumt ein,

dass beim von ihr favorisierten Flächen-Faktor-Verfahren in Zukunft personeller Mehrbedarf gegeben sein wird – auch wenn dieser geringer ausfalle, als dies etwa bei Bundesmodell der Fall sein soll.

Hinzu kommt, dass beispielsweise der Bodenrichtwert lediglich ein Durchschnittswert von Grundstücken einer Gemeinde, beziehungsweise von einzelnen Gebieten, sogenannten Richtwertzonen, einer Gemeinde ist. Er basiert auf den Kaufpreissammlungen regionaler Grundstücke. Schon hier wird deutlich, dass durch die Verwendung von Durchschnittsgrößen und Kategorisierungen eine Regelung geschaffen werden soll, die stark verallgemeinernd und abstrakt zu ähnlichen Ergebnissen wie das Bundesmodell („Ertragswertverfahren“) kommen will. Eine solche Regelung kann nur einen - in unseren Augen leider „faulen“ – Kompromiss darstellen, der eher noch die Nachteile der gegensätzlichen Grundsteuermodelle „Flächenmodell“ (Ermittlung ausschließlich nach der Grundstücksfläche) und „Ertragswertverfahren“ unglücklich miteinander verknüpft.

Aus unserer Sicht wird die Bedeutung der kommunalen Infrastruktur bei der Argumentation für das „Flächen-Faktor-Modell“ zu stark hervorgehoben. Weit wichtiger als die kommunale Infrastruktur sind für Bodenwerte Grundstücks- oder Gebäudeeigenschaften, die mit der kommunalen Infrastruktur meist wenig zu tun haben. Zudem ist der so ermittelte „objektive“ (Bodenricht-)Wert im Hinblick auf kommunale Infrastruktur durchaus immer nur für einzelne Gruppen gegeben. Fraglich ist etwa, welchen Wert nahe gelegene Kindertagesstätten oder Schulen beispielsweise für einen Rentner haben sollen und welche Gewichtung für die Bewertung vorgenommen wird. Hierüber wird beim Flächen-Faktor-Verfahren keine nachvollziehbare Aussage getroffen, mit der Folge, dass die Ergebnisse hinsichtlich eines lagebezogenen Faktors unscharf bleiben.

In den letzten Jahren sind die Bodenwerte, insbesondere in den hessischen Städten und deren Umlandgemeinden, besonders stark gestiegen. Diese Preissteigerungen sind nicht mit entsprechenden Investitionen in die kommunale Infrastruktur zu erklären. Vielmehr sind die Grundstückspreise vielerorts aufgrund des Mangels neuer Baugebiete und dem daraus folgenden Nachfrageüberhang gestiegen. Deshalb ist zu begrüßen, dass im vorgelegten Flächenmodell Grundstücks- und Immobilienmieter sowie Eigentümer vor steigenden Grundsteuern infolge zunehmenden Mangels an Bauland geschützt werden.

Zudem sieht unser Verband nur im reinen Flächenmodell ein wirklich „objektives“ Grundsteuermodell, das eine gerechtere und nachvollziehbarere Steuerlastverteilung mit einer hohen Effizienz bei der Verwaltung durch die Finanzbehörden verknüpft. Eine objektive oder als objektiv empfundene Regelung trägt außerdem zu vermehrter Akzeptanz einer solchen bei. Beides, eine an objektiven Kriterien ausgerichtete Steuergerechtigkeit und eine für den Bürger auch nachvollziehbare Regelung, sollten in der Abwägung des Gesetzgebers für

ein entsprechendes Gesetz eine vordringliche Rolle spielen. Dies sieht unser Verband im vorliegenden Gesetzentwurf verwirklicht.

Ebenso ist positiv am vorliegenden Gesetzentwurf der Freien Demokraten hervorzuheben, dass darin auf die Erhebung einer Grundsteuer C für unbebaute Grundstücke verzichtet wird.

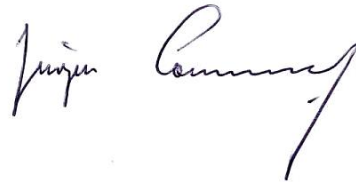
Die Grundsteuer C würde vor allem finanzschwache Eigentümer schwer treffen und könnte damit die Bodenspekulation eher zusätzlich befeuern, als sie zu bekämpfen. Wider Erwarten bestraft sie vor allem diejenigen, die nur geringe Reserven haben, um ihr Grundstück schnell zu bebauen. Professionelle Bodenspekulanten hingegen könnten die Grundsteuer C aus der Portokasse zahlen und würden diese bei Veräußerung von Grundstücken mit berechnen. So würden die Grundstückspreise weiter steigen. Bereits in den 1960er-Jahren hatte sich diese Steuer in der Bundesrepublik als nicht zielführend erwiesen. Sie wurde deshalb aus gutem Grund bereits nach zwei Jahren wieder abgeschafft.

Wir bitten unsere Anregungen bei den Beratungen zu berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüßen



Christian Streim  
Vorsitzender  
Haus & Grund Hessen



Jürgen H. Conzelmann  
Vorsitzender  
Haus & Grund Frankfurt am Main

DSTG Hessen | Triangulum 1 | Hailerer Straße 16 | 63571 Gelnhausen



An den  
Vorsitzenden des  
Haushaltsausschusses des  
Hessischen Landtags  
Herrn Wolfgang Decker  
Schlossplatz 1-3  
65183 Wiesbaden

Gelnhausen, 13.07.2021

**Schriftliche Anhörung zu dem Gesetzesentwurf der Fraktion der Freien Demokraten für ein Hessisches Grundsteuergesetz, Drucksache 20/5538**  
Schriftliche Stellungnahme der Deutschen Steuer-Gewerkschaft Landesverband Hessen  
(Grundsteuer StellungN DSTG FDP G-Entwurf 04072021)

Sehr geehrter Herr Vorsitzender Decker,  
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

haben Sie herzlichen Dank, dass Sie uns die Möglichkeit bieten, zu dem oben genannten Gesetzentwurf Position zu beziehen.




Der Grundsteuer kommt eine wesentliche Bedeutung für die kommunale Finanzlage zu und wir als Fachgewerkschaft der Beschäftigten der Finanzverwaltung sind uns dieser besonderen Verantwortung bewusst.

Unsere Expertise, die wir einbringen, möchten wir unter Einbeziehung der Wechselwirkungen der unterschiedlichen Gesetzgebungsmodelle, der Entscheidungslagen und des Auftrages des Bundesverfassungsgerichts, des Ansinnens der Bürgerinnen und Bürger und auch unserer Mitglieder sowie Beschäftigten verstehen.

Der Gesetzesentwurf der FDP-Fraktion im Hessischen Landtag ist dem Grunde nach im Wesentlichen als weitere Regelung infolge der Öffnungsklausel zum Bundesentwurf zu sehen, der einen systematisch synchronen Äquivalenzansatz beinhaltet. Ungeachtet des Modells der Bundesregierung, das vom Deutschen Bundestag beschlossen wurde und welches einen Anspruch auf hohe Einzelfallgerechtigkeit des Grundvermögens beinhaltet, trägt der vorgelegte Entwurf nach unserer Auffassung - zumindest in weiten Teilen - steuerbürgerfreundlichen und verwaltungsökonomischen Überlegungen Rechnung.

Hailerer Straße 16  
63571 Gelnhausen  
Telefon 06051 / 5389500  
Telefax 06051 / 5389509  
landesverband@dstghessen.de  
www.dstg-hessen.de

**Gleitende Arbeitszeit:**  
Bitte Besuche und Anrufe möglichst  
montags bis donnerstags  
von 8.30 - 12.00 Uhr und 13.30 - 15.30 Uhr  
und freitags von 8.30 - 12.00 Uhr oder nach  
Vereinbarung

**Anfahrt**  
 und  befinden sich ca.  
100 m entfernt  
 direkt vor dem Haupteingang

**Steuernummer**  
45/224/15544

Hierbei haben wir darauf verzichtet einzelne Paragraphen zu beleuchten, sondern haben uns auf die vorgetragene Systematik des Gesetzesentwurfs beschränkt, den wir aus diesem Blickwinkel heraus - als schlüssige Vorlage einordnen wollen.

Insoweit dürfte die Auslassung des Faktors für gute (1,2), mittlere (1,0) oder mindere (0,8) Lagen von Grundbesitz systemgerecht sein. Ob dies dem Gerechtigkeitsprinzips entgegensteht, wollen wir nicht näher aufgreifen. Vielmehr hegen wir die berechtigte Sorge, dass eine derartige Außerachtlassung erneut zu einer verfassungsgerichtlichen Befassung führen könnte.

Der Gesetzesentwurf sieht Abschläge vor, für Wohnflächen, die direkt an Land- und Fortwirtschaftliche-Flächen angrenzen. Der 25-prozentige Abschlag auf die Grundsteuermesszahl und für Gebäude, die ein Kulturdenkmal darstellen, mit ebenfalls 25 vom Hundert sind schlüssig.

Problematischer sehen wir vorzunehmende Abschläge für größere Grundstücke. Wenn das Grundstück größer ist - als die Wohnfläche mit 10 multipliziert, dann ist die übersteigende Fläche nicht mit 0,04 € - sondern nur 0,02 € zu berechnen. Ähnlich dürfte es sich verhalten, wenn eine Grundstücksfläche zu mindestens 90% nicht bebaut oder befestigt ist, dann wird die 10.000 qm übersteigende Fläche nur mit dem Faktor 0,7 berechnet. Diese Sonderregelung betrifft lediglich Grundstücksflächen, die nicht befestigt oder bebaut sind.

Der Gesetzesvorschlag sieht abweichend von § 221 BewG keine Hauptfeststellung mehr vor. Er arbeitet lediglich mit Neuveranlagungen, die aufgrund von Wertveränderungen notwendig werden oder wenn eine fehlerhafte Besteuerung nach den Vorschriften der Abgabenordnung gegeben wäre. Neuveranlagungen sollen immer dann durchgeführt werden, wenn der Wert nach unten oder nach oben abweicht. Dies wird sicherlich Erklärungs-, Ermittlungs-, Bearbeitungs- und Erläuterungsaufwand nach sich ziehen.

Zweifelhaft erscheint, ob überhaupt viele Grundstücke von diesen Ausnahmetatbeständen betroffen sind. Unsere Praktiker prognostizieren, dass die einzigen Grundstücke dieser Größenordnungen im betrieblichen Bereich oder in land- und forstwirtschaftlichen Vermögen zu verorten sind. Grundstücke über 10.000 qm, die zum Grundvermögen gehören und mit einem privaten Wohnhaus bebaut sind, dürften die absolute Ausnahme sein.

Im Übrigen ordnen wir der Einfachheit halber dieses „liberale Äquivalenzmodell“ den sogenannten „Südländermodellen“ zu.

Folgenden Vergleich wollen wir ziehen:

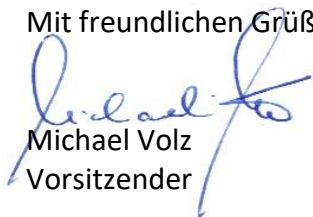
	<b>Gesetzesentwurf FDP</b> Äquivalenz-Zahl	<b>Gesetzesentwurf der Landesregierung</b> Flächen-Faktor-Wert
Grund und Boden	0,04 €	0,02 €
Gebäude	0,50 €	0,40 €
Grundsteuermesszahl Grund und Boden	1,0	1,0
Wohnfläche	1,0 / 0,7	1,0/0,5

Die Ermittlung des Steuermessbetrages ist insoweit keinen gravierenden Abweichungen unterzogen.

Wir regen die digitale Form der Erklärungen durch die steuerberatenden Berufe bzw. die Steuerbürger an, um eine weitestgehend maschinelle Behandlung sicher zu stellen.

Zudem erwarten wir, dass eine echte Personalbedarfsbemessung (PersBB) an den Aufgaben orientiert, wie in den Länderfinanzverwaltungen Gang und Gäbe, zeitnah umgesetzt wird und der ermittelte Personalbedarf für die Hessische Finanzverwaltung vom Haushaltsgesetzgeber vorgesehen und angelegt wird. Wichtig dabei, dass bereits getroffene und anzulegende personelle Maßnahmen konkret gegliedert dargelegt werden und die hohe Altersstruktur in den seitherigen sogenannten Bewertungsstellen berücksichtigt wird. Nur so kann ein sachgerechter Aufgabenvollzug der Grundsteuer gewährleistet werden.

Mit freundlichen Grüßen



Michael Volz  
Vorsitzender

**Gerda Weigel-Greilich**  
**Städträtin, Gießen**

**Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf der Fraktion der Freien Demokraten für ein Hessisches Grundsteuergesetz Drucks. 20/5538**

Die Grundsteuer B ist eine der wichtigsten, für viele Kommunen die wichtigste und vor allem stabilste steuerliche Einnahmequelle. Ihre besondere Bedeutung erlangt sie auch daher, dass sie nicht von konjunkturellen Schwankungen abhängig ist wie vor allem die Gewerbesteuer. Deshalb ist es von großer Bedeutung, wie die vom Verfassungsgericht vorgegebenen Reform umgesetzt wird. Dabei weist der Gesetzesentwurf der FDP gravierende Mängel auf. Der Entwurf sieht einzig die Bewertung der Grundstücke von der Grundstücks- und Gebäudefläche sowie der Nutzungsart her. Vorteil dieses Systems ist zwar, dass es einfach umzusetzen wäre. Es muss aber bemängelt werden, dass Wertdifferenzen aus den Grundstückspreisen beziehungsweise Bodenrichtwerten nicht berücksichtigt werden. Damit widerspricht der FDP-Entwurf einer realitätsgerechten Bemessung des steuerlichen Belastungsgrundes. Der geringere Verwaltungsaufwand kann den Verzicht auf dieses Instrument nicht rechtfertigen.

Sofern der Bodenrichtwert eines Grundstücks mit dem durchschnittlichen Bodenrichtwert übereinstimmt, entspricht auch beim Flächen-Faktor-Verfahren der Steuermessbetrag summierten Ausgangsbetrag aus für Boden und Gebäude. Dies wird aber weit überwiegend nur in kleineren Gemeinden mit ähnlichen Bodenrichtwertzonen der Fall sein. Im Umkehrschluss greifen die Änderungen des Flächen-Faktor-Verfahrens im Vergleich zu reinen Flächemodell vornehmlich in größeren Städten mit einer gewissen Spreizung der Bodenrichtwerte. Denn gerade in größeren Städten hängt die angebotene Infrastruktur von der Lage des Grundstücks ab.

Es scheint daher verfassungsrechtlich geboten, dies bei der Bemessungsgrundlage der Grundsteuer zu berücksichtigen. Der Gesetzentwurf der FDP-Fraktion wirft insofern verfassungsrechtliche Risiken auf. Dies sollte vor dem Hintergrund der außerordentlichen Bedeutung dieser steuerlichen Einnahme für die Stabilität der kommunalen Haushalte nicht riskiert werden. Da der Vorschlag der FDP im Gegensatz zur bayrischen Variante auch nicht vorsieht, den Kommunen ab einer Größe von 5.000



Einwohnern die Möglichkeit zu geben, unterschiedliche Hebesätze festzulegen, sind die verfassungsrechtlichen Bedenken gegenüber dem FDP-Vorschlag größer als zum Beispiel bei dem bayerischen Modell.

Der Entwurf der FDP sieht auch nicht die Möglichkeit zur Einführung einer Grundsteuer C für unbebaute Grundstücke vor. Die Grundsteuer C ist eine der wenigen Steuerungsmöglichkeiten, um Anreize für die Bebauung von Grundstücken zu bieten. Diese Möglichkeit sollte unbedingt genutzt werden, um den Flächenverbrauch durch zwar erschlossene aber unbebaute Bevorratungsflächen zu reduzieren. Zwar sieht das Baulandmobilisierungsgesetz auch mehrere Möglichkeiten vor, damit Kommunen in Zukunft leichter an Flächen für den Wohnungsbau kommen. So soll die Erweiterung des Anwendungsbereichs des Baugebots für Gebiete mit angespanntem Wohnungsmarkt ebenfalls der Schließung von Baulücken dienen. Das Baulandmobilisierungsgesetz enthält aber viele Ausnahmen und ist in der Praxis schwer umzusetzen. Die Einführung einer Grundsteuer C - auch wenn der kommunale Aufwand vermutlich recht hoch sein wird - scheint dennoch das effektivere und zeitlich schneller umsetzbare Mittel zu sein, um Baulücken in Kommunen zu schließen.

Fazit: Der Gesetz Entwurf der FDP ist nicht geeignet, die vom Bundesverfassungsgericht geforderten Kriterien bei der Wahl der Bemessungsgrundlage und der Ausgestaltung der Bewertungsregeln einer Grundsteuer zu erfüllen, da es an einer realitätsnahen Bewertung fehlt. Eine Umsetzung wäre somit mit erheblichen rechtlichen Risiken und in Folge mit Unsicherheiten für die kommunalen Haushalte verbunden.

Zweitens wird die Gelegenheit nicht genutzt, mit der Grundsteuer C einen Anreiz zu schaffen, Grundstücke auch tatsächlich zu bebauen und dadurch die Ausweisung neuer Flächen zu vermeiden und den Flächenverbrauch zu reduzieren.

Gießen, den 13. Juli 2021



Gerda Weigel-Greilich

Städträtin



Hessischer  
Landkreistag

Hessischer Landkreistag · Frankfurter Str. 2 · 65189 Wiesbaden

Herrn  
Wolfgang Decker  
Vorsitzender des Haushaltsausschusses  
des Hessischen Landtages  
Schlossplatz 1 – 2  
65183 Wiesbaden

Frankfurter Str. 2  
65189 Wiesbaden  
Telefon (0611) 17 06 - 0  
Durchwahl (0611) 17 06- 14  
Telefax-Zentrale (0611) 17 06- 27  
PC-Fax-Zentrale (0611) 900 297-70  
PC-Fax-direkt (0611) 900 297-80  
e-mail-Zentrale: info@hlt.de  
e-mail-direkt: ruehl@hlt.de  
www.HLT.de

Damen und Herren  
Mitglieder des Haushaltsausschusses  
des Hessischen Landtages

Datum: 14.07.2021  
Az. : Rü/Zi/965.01

Per E-Mail an  
[h.zinsser@ltg.hessen.de](mailto:h.zinsser@ltg.hessen.de)  
[d.erdmann@ltg.hessen.de](mailto:d.erdmann@ltg.hessen.de)

**Schriftliche Anhörung zu dem Gesetzentwurf der Fraktion der Freien Demokraten für ein Hessisches Grundsteuergesetz (Drucks. 20/5538)  
Stellungnahme des Hessischen Landkreistages**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,  
sehr geehrte Damen und Herren,

wir möchten uns für die mit Ihrem Schreiben vom 2. Juni d.J. eröffnete Möglichkeit bedanken, im Rahmen einer schriftlichen Anhörung zum o.g. Gesetzentwurf wie folgt Stellung beziehen zu können:

Vorausschicken möchten wir, dass die hessischen Landkreise von der Reform insbesondere dadurch betroffen sind, dass die Grundsteuer aufgrund von § 50 Abs. 2 i.V.m. § 21 Abs. 2 HFAG zu den Umlagegrundlagen der Kreisumlage gehört. Das Interesse des Hessischen Landkreistages gilt im Zuge der Reform daher insbesondere der Sicherstellung des Grundsteueraufkommens bezogen auf die jeweilige kreisangehörige Kommune.

Zum vorliegenden Gesetzentwurf der Fraktion der Freien Demokraten (FDP) für ein Hessisches Grundsteuergesetz wird uns aus unseren Mitgliedskreisen kritisch zurückgemeldet, dass es an der Möglichkeit zur Erhebung einer Grundsteuer C auf baureife Grundstücke fehlt. Hierdurch würde aus kommunaler Sicht auf ein wichtiges Anreizinstrument zur Mobilisierung von Bauland verzichtet. Demgegenüber sieht das Flächen-Faktor-Modell der hessischen Landesregierung die Erhebung einer solchen Grundsteuer C ausdrücklich vor.

Weiterhin ist zum vorliegenden Gesetzentwurf kritisch anzumerken, dass es an einer Möglichkeit zur innergemeindlichen Differenzierung fehlt: Wie Bayern, so folgt auch der vorliegende FDP-Gesetzentwurf einem reinen Flächenmodell. Selbst das Bayerische Flächenmodell berücksichtigt jedoch die Lage von Grundstücken. Zwar nicht durch den Lagefaktor des hessischen Flächen-Faktor-Modells der Landesregierung, sondern durch ein zonierte Hebesatzrecht für bayerische Kommunen über 5.000 Einwohnern zur Abbildung von Unterschieden in der infrastrukturemäßigen Erschließung des Gemeindegebiets oder zur Verfolgung städtebaulicher Ziele. Eine solche Zonierung zur Berücksichtigung innergemeindlicher Gegebenheiten ist im Gesetzentwurf der FDP nicht vorgesehen.

Aus Sicht des Hessischen Landkreistags ist daher im Vergleich zum vorliegenden FDP-Gesetzentwurf das Flächen-Faktor-Modell der hessischen Landesregierung, zu welchem mittlerweile ebenfalls der Regierungsentwurf für ein Gesetz vorliegt, wegen der gedämpften Berücksichtigung von Lageunterschieden (durch einen Lagefaktor) und der Möglichkeit zur Einführung einer Grundsteuer C als ausgewogener und deutlicher im kommunalen Interesse liegend zu bewerten.

Für Rückfragen steht Ihnen der Unterzeichner wie immer gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Daniel Rühl  
Referatsleiter

Hessischer Städtetag · Frankfurter Straße 2 · 65189 Wiesbaden

Hessischer Landtag  
Der Vorsitzende des Haushaltsausschusses  
Schlossplatz 1-3  
65183 Wiesbaden

**Schriftliche Anhörung zu dem Gesetzentwurf der Fraktion der Freien Demokraten für ein Hessisches Grundsteuergesetz  
Drucks. 20/5538**

Ihre Nachricht vom:  
02.06.2021

Ihr Zeichen:

Unser Zeichen:  
965.00 Wk/Hö

Durchwahl:  
0611/1702-21

E-Mail:  
wokittel@hess-staedtetag.de

Datum:  
15.07.2021

Stellungnahme Nr.:  
065-2021

Sehr geehrter Herr Decker,

wir danken für die Möglichkeit zur Stellungnahme zum  
Gesetzentwurf der Fraktion der Freien Demokraten für ein  
Hessisches Grundsteuergesetz.

Zum Gesetzentwurf haben wir unsere Mitglieder befragt und im  
Rahmen der Sitzung unseres Ausschusses für Finanzen und  
Wirtschaft erörtert. Wir befürworten die Idee der FDP-LTF nicht als  
Lösung für die anstehenden Grundsteuernovellierung.

**Ähnlichkeit mit dem bayerischen Flächenmodell**

Der Gesetzentwurf ähnelt sehr dem bayerischen Flächenmodell.  
Ihm sind die Vorteile des Flächenmodells immanent. Die  
Bewertung der Grundstücke hängt nur von der Grundstücks- und

Verband der kreisfreien und  
kreisangehörigen Städte im  
Land Hessen

Frankfurter Straße 2  
65189 Wiesbaden

Telefon: 0611/1702-0  
Telefax: 0611/1702-17

posteingang@hess-staedtetag.de  
www.hess-staedtetag.de

Nassauische Sparkasse Wiesbaden  
BIC: NASSDE55  
IBAN: DE79 5105 0015 0100 0727 77

Gebäudefläche sowie der Nutzungsart ab. Ein solches System ist einfach umzusetzen, da die Parameter transparent und nachvollziehbar ermittelt werden können und demnach auch weniger streitanfällig sind. Im Vergleich zum Bundesmodell ist der Vollzugsaufwand damit erheblich geringer.

Auch wenn er grundsätzlich dem Äquivalenzprinzip folgt, mangelt es dem Gesetzentwurf der FDP-Landtagsfraktion an einer realitätsgerechten Bemessung des steuerlichen Belastungsgrundes, weshalb der Gesetzentwurf im Hinblick auf eine gleichmäßige steuerliche Belastung nach Art. 3 GG verfassungsrechtlichen Bedenken begegnet. Die unterschiedliche Lage eines Grundstückes innerhalb der Stadtgrenzen belässt der FDP-Entwurf gänzlich unberücksichtigt. Das kommunale Infrastrukturangebot schlägt sich indessen typischerweise zu einem gewissen Grad in den Grundstückspreisen und den daraus abgeleiteten Bodenrichtwerten nieder.

Das Argument des geringeren Verwaltungsaufwandes wiegt diesen Mangel des FDP-Gesetzentwurfs nicht auf. Der Gesetzentwurf gibt anders als das bayerische Modell den Kommunen ab einer Größe von 5.000 Einwohnern nicht einmal die Möglichkeit, unterschiedliche Hebesätze festzulegen. Durch die Option der unterschiedlichen Hebesätze kann eine Gemeinde die örtlichen Gegebenheiten im besonderen Maß berücksichtigen.

Deshalb sehen wir in dem FDP-Entwurf noch größere verfassungsrechtlichen Bedenken als bei dem bayerischen Modell.

### **Fehlende Option einer Grundsteuer C**

Der Gesetzentwurf verzichtet leider auf eine gesetzlich begründete Option zur Einführung einer Grundsteuer C für bestimmte unbebaute Grundstücke. Selbst wenn der kommunale Aufwand nicht gering sein wird: Die Einführung einer Grundsteuer C wird das effektivste und zeitlich am schnellsten umzusetzende Mittel sein, um Baulücken zu schließen.

Nur zur Vollständigkeit vergleichen wir die Option der Grundsteuer C mit den Möglichkeiten, die der Gesetzentwurf zum sog. Baulandmobilisierungsgesetz des Bundes eröffnet. Er bietet zwar mehrere Möglichkeiten, damit Kommunen in Zukunft leichter zu Flächen für den Wohnungsbau gelangen. So soll die Erweiterung des

Anwendungsbereichs des Baugebots für Gebiete mit angespanntem Wohnungsmarkt ebenfalls der Schließung von Baulücken dienen. Das Baulandmobilisierungsgesetz enthält aber viele Ausnahmen, das Verfahren ist langwierig und in der Praxis schwer umzusetzen.

Freundliche Grüße

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'J. Dieter', written in a cursive style.

Jürgen Dieter  
GF Direktor

Verband Wohneigentum Hessen e.V. · Neuhausstraße 22 · 61440 Oberursel

Hessischer Landtag  
Haushaltsausschusses  
Schlossplatz 1-3  
65183 Wiesbaden

16. Juli 2021

**Schriftliche Anhörung zu dem Gesetzentwurf der Fraktion der Freien Demokraten für ein Hessisches Grundsteuergesetz  
Drucks. 20/5538**

Sehr geehrter Herr Decker,  
sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für die Gelegenheit zur Abgabe einer Stellungnahme zu o. g. Gesetzesentwurf.

Der Verband Wohneigentum Hessen e.V. vertritt als gemeinnütziger Verbraucherschutzverband die Interessen der selbstnutzenden Wohneigentümer und derer, die den Wunsch haben, künftig Wohneigentum zu erwerben.

Am 10.04.2018 hat das Bundesverfassungsgericht die Regelungen für die Einheitsbewertung von Grundvermögen für verfassungswidrig erklärt. Ende 2019 wurde ein Grundsteuerreformgesetz erlassen. Danach werden für die Berechnung der Grundsteuer wertebasierende Indikatoren wie z.B. die Nettomiete mit einfließen. Das Bundesmodell lehnen wir ab.

Bei dem vorgelegten Gesetzentwurf begrüßen wir ausdrücklich, dass von der Öffnungsklausel Gebrauch gemacht wird und ein Flächenmodell zur Berechnung der Grundsteuer eingeführt werden soll. Damit bleiben komplizierte, streitanfällige und verwaltungsintensive Erfassungen von Grundstücken, Wohngebäuden und Miete außen vor. Außerdem ist eine transparente und nachvollziehbare Berechnung für die Bürgerinnen und Bürger möglich.

Die Grundsteuer muss aufkommensneutral bleiben und keine versteckten Steuererhöhungen bewirken.

Bei den Äquivalenzzahlen haben wir bei unseren Mitgliedern Beispielberechnungen durchgeführt und es kam jeweils eine höhere Grundsteuer dabei raus. Die Kommunen wären dann gehalten, ihre Hebesätze anzupassen, um der Aufkommensneutralität gerecht zu werden. Da die finanzielle Situation vieler hessischer Kommunen angespannt ist, sehen wir die Reduzierung der

**Verband Wohneigentum Hessen e.V.**

Vereinsregister-Nr. 527 · Neuhausstraße 22 · 61440 Oberursel  
Telefon: 06171-21811 · Fax: 06171-25737 · hessen@verband-wohneigentum.de · www.verband-wohneigentum.de/hessen  
Tanus-Sparkasse Oberursel · IBAN DE95 5125 0000 0068 0000 84, Postbank Frankfurt IBAN DE65 5001 0060 0022 2606 08

Hebesätze kritisch. Wir schlagen vor, die Äquivalenzzahlen niedriger anzusetzen.

Höchst skeptisch sehen wir die Grundsteuer C für unbebaute, aber baureife Grundstücke. Die Grundsteuer C wurde schon einmal Anfang der 1960er Jahre eingeführt und - da offensichtlich untauglich - kurz darauf wieder abgeschafft. Um gegen geschäftsmäßige Spekulation wirksam zu werden, müssten die Kommunen zu sehr hohen Hebesätzen greifen. Die Belastung privater Eigentümer großer bzw. nebeneinanderliegender Grundstücke, die Grund und Boden für zukünftige geänderte Wohnsituationen, etwa für Mehrgenerationenwohnen, halten wollen, wäre ungerechtfertigt.

Mit freundlichen Grüßen

  
Michael Schreiber  
Landesvorsitzender

  
Heinz-Jürgen Quooß  
Geschäftsführer



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

### Vorwort

DIE FAMILIENUNTERNEHMER danken für die Teilnahmemöglichkeit an der schriftlichen Anhörung zu oben genannten Gesetzentwurf und die Gelegenheit ausführlich Stellung zu beziehen. DIE FAMILIENUNTERNEHMER setzen sich seit Beginn der Debatte um eine Grundsteuerreform für ein wertunabhängiges Flächenmodell ein. Denn die Neuregelung der Grundsteuer sollte zu einem einfachen, rechtssicheren Modell führen, dass das Wohnen gerade in den deutschen Großstädten nicht weiter verteuert. Das Modell sollte, was die Ermittlung und Administrierbarkeit angeht, leicht zu handhaben sein, einen hohen Automationsgrad aufweisen und in der vom Bundesverfassungsgericht vorgegebenen Zeit sicher umsetzbar sein. All diese Kriterien erfüllt das wertunabhängige Flächenmodell. Insofern begrüßen DIE FAMILIENUNTERNEHMER den Ansatz des hessischen Grundsteuermodells auf Vorschlag der FDP-Fraktion sehr. Der zwischenzeitlich vorliegende Gesetzentwurf der hessischen Landesregierung verfolgt zwar den gleichen Grundgedanken wie der hier vorgelegte FDP-Entwurf, unterscheidet sich jedoch in den Details erheblich und entwickelt eine solide Grundlage durch Einbezug eines Lagefaktors falsch weiter. Aus Sicht von DIE FAMILIENUNTERNEHMER ist der Entwurf der FDP-Fraktion für ein hessisches Grundsteuergesetz daher klar dem Regierungsentwurf vorzuziehen.

### Alternativlosigkeit des Flächenmodells

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Anmerkungen zum Gesetzentwurf

### Grundsätzliches

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

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

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

### Keine Grundsteuer C

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

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

Mit der Grundsteuer C wird keine vermehrte Wohnbebauung erreicht, sondern gezielt in das Eigentum vieler Unternehmen eingegriffen, die Land für zukünftige Investitionen bereithalten wollen. Zudem würde eine Grundsteuer C zu streitanfälligen Bewertungen führen. Die Lenkungswirkung einer Grundsteuer C wurde bereits in den 1960er Jahren völlig verfehlt. Es erschließt sich nicht, warum der Gesetzgeber auf Bundesebene auf dieses überholte und völlig gescheiterte Instrument zurückgreift.

An dieser Stelle sei auf den Wissenschaftlichen Dienst des Deutschen Bundestages verwiesen<sup>3</sup>, der die Folgen der damaligen Grundsteuer C herausgearbeitet hat. Demnach haben sich insbesondere finanzschwache Steuerpflichtige in der Abwägung zwischen Steuerlast, kostenintensiver Bebauung und Veräußerung für die Veräußerung ihrer unbebauten Flächen entschieden. Ein zusätzliches Wohnangebot wurde somit in der Regel nicht geschaffen. Das Ziel der Grundsteuer C wurde verfehlt, vielmehr wurden sogar Grundstücksspekulanten zu neuen Höchstleistungen getrieben. Folgerichtig wurde die Grundsteuer C bereits nach zwei Jahren wieder abgeschafft.

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

### **Kein Lagefaktor**

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

Die Einbeziehung eines Lagefaktors widerspricht dem Äquivalenzprinzip: Innerhalb einer Kommune sind die Kosten der Infrastruktur, die über die Grundsteuer als Objektsteuer finanziert werden sollen (beispielsweise Spielplätze, Brandschutz) für die Gebiete kaum zu differenzieren. Das kommunale Leistungsangebot weicht in aller Regel nicht von Straßenzug zu Straßenzug ab.

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

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

### **Aufkommensneutralität**

Das Gebot der Aufkommensneutralität genießt in den Diskussionen zur Grundsteuer bisher hohe Priorität. Dabei sind es weniger die an den Gesprächen beteiligten Bund und Länder, sondern die Kommunen, die am Ende den Hebesatz und damit auch die genaue Belastung bestimmen. Unternehmer wie Privatpersonen dürfen gerade im Lichte der Corona-Pandemie nicht stärker belastet werden als zuvor.

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

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

DIE FAMILIENUNTERNEHMER regen daher an in den Entwurf aufzunehmen, dass die hessische Regierung transparent für jede Kommune den Hebesatz berechnen soll, mit der Aufkommensneutralität gewährleistet wäre. Die Zahlen sind für alle Steuerpflichtigen zu veröffentlichen. Dies sorgt für einen Demokratieimpuls und eine verständliche wie verlässliche Politik. Die Kommunen können zwar weiterhin durch Hebesatzänderungen ihre Einnahmen sichern, aber die Politik muss sich im Falle einer Veränderung des Hebesatzes politisch vor den Wählern rechtfertigen. Sie streicht nicht still und leise immer mehr Geld ein, sondern muss sich erklären, warum und wofür konkret sie den Hebesatz zu ändern beschließen möchte. Deshalb nötigt ein Vorgehen auf dieser Bewertungsgrundlage Politiker zu eigenverantwortlichem Handeln.

### **Zu § 2 – Maßgebliche Flächen**

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

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

### **Zu § 3 – Äquivalenzzahlen**

Zum Abschlag für große Flächen (Absatz 2 Nr. 1) regen DIE FAMILIENUNTERNEHMER an, die Tatbestandsmerkmale zu ergänzen, sodass auch große Betriebsflächen (z. B. Lager- oder Produktionshallen) erfasst sind und nicht nur auf die Wohnfläche abgestellt wird. Bei Wohn- wie Betriebsflächen gleichermaßen korrelieren Nutzungsintensität der kommunalen Leistungen und zu besteuerte Fläche nur bis zu einem bestimmten Punkt. Es erschließt sich nicht, warum der vorliegende Entwurf diese Erkenntnis nur für große Grundstücksflächen mit Wohnbebauung berücksichtigt.

### **Zu § 5 – Feststellungsverfahren**

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

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

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

## Hessischer Landtag – 20. Wahlperiode

### Gesetzentwurf der Fraktion der Freien Demokraten für ein Hessisches Grundsteuergesetz – Drucksache 20/5538 vom 20.04.2021

Stellungnahme für die schriftliche Anhörung zum Gesetzentwurf auf Anforderung des Vorsitzenden des Haushaltsausschusses vom 02.06.2021

Sachverständiger: Albrecht Glaser, MdB, Assessor Jur., Stadtkämmerer FFM a. D.

Stand: 16.07.2021

<b>I. Einleitung</b>	<b>2</b>
1. Geschichte der Grundsteuer	
2. Finanzielle Bedeutung	
3. Verfassungsrechtliche Notwendigkeit einer Grundsteuerreform	
<b>II. Rechtsrahmen und dessen Ausgestaltung</b>	<b>4</b>
1. Rechtsprechung und Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts	
2. Struktur der Grundsteuer	
3. Grundsteuer-Reformmodell	
4. Gesetzentwurf der Fraktion der Freien Demokraten – Drucksache 20/5538	
5. Gesetzentwurf der Hessischen Landesregierung vom 07.06.2021	
<b>III. Verfassungsrechtliche Kritikpunkte an der Grundsteuerreform</b>	<b>11</b>
1. Belastungsgrund nicht erkennbar geregelt	
2. Grundsteuer wird durch eine „objektive Leistungsfähigkeit“ gerechtfertigt	
3. Verfassungsrechtlicher Vereinfachungsauftrag ist nicht erfüllt	
4. Äquivalenzprinzip bei Abgaben	
<b>IV. Allgemeine Kritikpunkte an der Grundsteuerreform</b>	<b>15</b>
1. Verwaltungsaufwand sowie Bürokratieaufwand für Bürger und Wirtschaft	
2. Steuererhöhungen aufgrund der aktuellen Reform	
3. Ungerecht, weil Steuerpflichtiger und Steuerträger oft auseinanderfallen	
4. Auswirkungen der Grundsteuerreform auf den bundesstaatlichen Finanzausgleich	
5. Neu eingeführte Grundsteuer C – Altes ist nicht immer gut!	
<b>V. Bewertung des Gesetzentwurfs der Freien Demokraten</b>	<b>19</b>
<b>VI. Empfehlungen</b>	<b>19</b>
1. Steuerreform - für ein System mit wenigen Steuerarten und verständlicher Systematik	
2. Echte Gemeindesteuerreform auf den Weg bringen	
3. Abschaffung der weiteren Substanzsteuern	

## I. Einleitung

### 1. Geschichte der Grundsteuer <sup>1</sup>

Die Grundsteuer gehört zu den ältesten Formen der direkten Besteuerung. Schon in der Antike bekannt und von den Römern über die Alpen gebracht, wurde sie auf deutschem Boden zunächst durch kirchliche und grundherrliche Grundzehnten und Grundzinsen ersetzt und vom Hochmittelalter an unter dem Namen „Bede“ von einer Bittsteuer neu zu einer Pflichtsteuer entwickelt. Dank ihrer Anknüpfung an den sichtbarsten und greifbarsten Teil des Vermögensbesitzes, das Grundeigentum, erlangte sie im Zeitalter der Agrarwirtschaft eine beherrschende Stellung in den Steuersystemen der Territorialherrschaften.

Durch die Miquel'sche Steuerreform von 1891/93 wurde die Grundsteuer in Preußen in die Ertragshoheit der Kommunen überführt. Nach dem Ersten Weltkrieg wurde bei der Reichsfinanzreform 1920 den Ländern die Ausschöpfung dieser Steuer direkt zur Pflicht gemacht. Die daraufhin entstehenden unterschiedlichen Landesregelungen wurden erst bei der Realsteuerreform von 1936 durch ein einheitliches Grundsteuergesetz abgelöst, das die Erträge allgemein den Gemeinden zusprach. Nach 1945 sind in verschiedenen Ländern neue Grundsteuervorschriften erlassen worden, die 1951 durch ein bundeseinheitliches Grundsteuergesetz abgelöst wurden. In den Jahren 1961 und 1962 bestand neben der Grundsteuer A und B ein Typ C (Baulandsteuer), der unbebaute, aber baureife Grundstücke stärker belastete, um ein erhöhtes Angebot an Bauland zu bewirken.

### 2. Finanzielle Bedeutung

Die Grundsteuer A wird auf inländisches land- und forstwirtschaftliches Vermögen erhoben, die Grundsteuer B auf unbebaute, jedoch bebaubare und bebaute Grundstücke, die nicht der Land- und Forstwirtschaft zuzuordnen sind. Da die Grundsteuer nach Artikel 106 Absatz 6 Grundgesetz den Gemeinden zufließt, sind die Gemeinden zwar Ertragshoheitsträger nicht jedoch Träger der Gesetzgebungshoheit dieser Steuer. Die Kommunen sind über das Hebesatzrecht mit einem insoweit autonomen Gestaltungsrecht ausgestattet.

Im Jahr 2020 betragen die Einnahmen aus der Grundsteuer B in Deutschland rund 14,27 Milliarden Euro, die aus der Grundsteuer A rund 0,41 Milliarden Euro. Diese insgesamt 14,68 Milliarden Euro Grundsteuer hatten einen Anteil von fast 14 Prozent an den gesamten Steuereinnahmen der Gemeinden von 107,47 Milliarden Euro im Jahr 2020. Bezogen auf die gesamten Steuereinnahmen in Deutschland von 739,7 Milliarden Euro im Jahr 2020 hat die Grundsteuer einen Anteil von lediglich knapp zwei Prozent. <sup>2</sup> Da der Corona-bedingte Wirtschaftseinbruch in 2020 mit 60 Milliarden Euro Mindereinnahmen zu Buche schlägt, beträgt die näherliegende Bezugsgröße rd. 800 Milliarden Euro, ergo

---

<sup>1</sup> Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages vom 05.01.2018: Historische Entwicklung der Grundsteuer – WD 4 – 3000 – 026/18.

<sup>2</sup> Bundesministerium der Finanzen - Referat I A 5: Ergebnis der Steuerschätzung vom 10. bis 12.05.2021, Tabelle 2.



der Grundsteueranteil daran lediglich 1,81 %. Die Grundsteuer ist die drittgrößte Einnahmequelle der Gemeinden. Bei den Steuern mit kommunalen Hebesatzrecht ist sie die zweitwichtigste Einnahmequelle nach der Gewerbesteuer, jedoch mit einem deutlich abgestuften Aufkommen. Das Gewerbesteueraufkommen betrug bis vor dem Krisenjahr 2020, also in den Jahren 2018 und 2019 rund 55 Milliarden Euro, nach Abzug der Gewerbesteuerumlage immer noch rund 47 Milliarden Euro., welche den Gemeinden verbleiben.

Die durchschnittliche Steuerbelastung in Deutschland aus Grundsteuer B je Einwohner im Jahr 2019 betrug 151 Euro. In Hessen lag sie mit durchschnittlich 192 Euro auf Platz fünf aller Bundesländer. Der durchschnittliche Grundsteuer-B-Hebesatz der Kommunen in Hessen ist zwischen 2018 und 2019 mit +17,9 Punkten am stärksten von allen Bundesländern gewachsen. Die Kommune mit dem niedrigsten Grundsteuer-B-Hebesatz in Hessen zum Stichtag 31.12.2019 war Eschborn mit 140, die Kommune mit dem höchsten Satz war zum selben Stichtag Lautertal (Odenwald) mit 1.050.<sup>3</sup>

### 3. Verfassungsrechtliche Notwendigkeit einer Grundsteuerreform

Mit seinem Urteil vom 10.04.2018<sup>4</sup> hat das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) die Bemessung der Grundsteuer auf Basis der Einheitswerte von 1964 (alte Bundesländer) und 1935 (neue Bundesländer) für verfassungswidrig erklärt. Es hat entschieden, dass das Aussetzen der im Recht der Einheitsbewertung ursprünglich vorgesehenen periodischen Hauptfeststellung bei der Grundsteuer zwangsläufig in zunehmendem Umfang zu Ungleichbehandlungen durch Wertverzerrungen führe, die jedenfalls seit dem Jahr 2002 weder durch den vermiedenen Aufwand neuer Hauptfeststellungen, noch durch geringe Höhe der individuellen Steuerlast, noch durch Praktikabilitätsabwägungen gerechtfertigt seien. Das BVerfG hatte dem Gesetzgeber eine Frist bis Ende 2019 eingeräumt, eine neue Regelung zu treffen, andernfalls hätten die Kommunen ab 2020 keine Rechtsgrundlage mehr für die Grundsteuererhebung. In jedem Fall müsse die Feststellung der Einheitswerte und der Grundsteuermessbeträge bis zum 31.12.2024 vorliegen.

Bis Ende 2019 wurde deshalb im Bundestag eine Grundsteuerreform beschlossen. Das Gesetzespaket bestand aus einer Grundgesetzänderung und einer Änderung des Grundsteuer- und Bewertungsrechts mit Einführung einer Grundsteuer C zur Mobilisierung der Bebauung unbebauter Grundstücke. Ab 2025 haben die Bundesländer, als Träger der Verwaltungshoheit zur Ermittlung der Besteuerungsgrundlagen, und die Kommunen, als Steuergläubiger, dann die Möglichkeit, auf Basis des reformierten Grundsteuer- und Bewertungsrechts die Grundsteuer weiterhin zu erheben.

<sup>3</sup> EY – Entwicklung der kommunalen Realsteuern 2005 bis 2019: Analyse der Hebesätze; September 2020.

<sup>4</sup> BVerfG, Urteil v. 10.4.2018 - 1 BvL 11/14, 1 BvL 12/14, 1 BvL 1/15, 1 BvR 639/11, 1 BvR 889/12.

## II. Rechtsrahmen und dessen Ausgestaltung

### 1. Rechtsprechung und Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts

Das BVerfG hat sich mit Vorgaben für den Gesetzgeber zur Neuregelung der Grundsteuer zurückgehalten. Weder präferiert es ein konkretes Modell noch schließt es einzelne Modelle per se aus. Die Ausgestaltung der Bewertungsregeln muss jedoch geeignet sein, den Belastungsgrund der Steuer erkennbar zu machen und die Wertrelation der Bemessungsgrundlagen der Steuergegenstände zueinander realitätsgerecht abbilden. Das BVerfG hat in seinem Urteil betont, dass dem Gesetzgeber vielfältige Möglichkeiten zur Schaffung eines verfassungsgemäßen Zustandes zur Verfügung stehen, die von der Reparatur der beanstandeten Regelungen zur Einheitsbewertung bis zur völligen Neugestaltung der Bewertungsvorschriften für eine im Grundgesetz als solcher vorgesehene Grundsteuer (Artikel 106 Absatz 6 GG) reichen.

### 2. Struktur der Grundsteuer

#### 2.1 Steuergegenstand

Die Grundsteuer ist eine Realsteuer im Sinne von § 3 Absatz 2 Abgabenordnung (auch: Objektsteuer genannt) auf den Grundbesitz:

- Die Grundsteuer A -für Grundstücke im land- und forstwirtschaftlichen Vermögen
- Die Grundsteuer B für alle übrigen bebauten oder unbebauten Grundstücke
- Die Grundsteuer C (wie schon in den 1960-iger Jahren) auf unbebaute, aber baureife Grundstücke

Die Einführung einer Grundsteuer C wurde im Koalitionsvertrag festgelegt.<sup>5</sup> Den Kommunen sollte damit durch Schaffung der rechtlichen Grundlagen die Möglichkeit eingeräumt werden, die Baulandmobilisierung durch steuerliche Maßnahmen zu verbessern.

#### 2.2 Belastungsgrund der Grundsteuer und ihre systematische Einordnung

Nach der Rechtsprechung des BVerfG hat der Steuergesetzgeber den Belastungsgrund einer Steuer im Gesetz erkennbar zu machen. Da die Grundsteuer ihre Existenz eher ihrer langen Geschichte verdankt als einer modernen steuertheoretischen Begründung, ist ihr Belastungsgrund und der Steuergegenstand seit Jahrzehnten in der Wissenschaft streitig. So wird sie teilweise als „Besitzsteuer“ beschrieben, deren Belastungsgrund auf das Äquivalenzprinzip abhebt, also auf den Ausgleich der kommunalen Aufwendungen für die Infrastruktur. Eine solche Rechtfertigung passt jedoch nicht zum Steuerbegriff, sondern gehört in die Begriffswelt der Beiträge und Gebühren. Deshalb wird sie zuweilen auch als „Sollertragssteuer“ definiert, die in typisierender Betrachtung an das Steuerobjekt eine Ertragserwartung (sog. Sollertrag) knüpft.<sup>6</sup> Kirchhof bemerkt daher zu Recht, dass bei diesem Verständnis der Grundsteuer der Grundbesitz mit seinen Erträgen unzulässigerweise zweimal belastet würde, nämlich sowohl durch die Einkommens-

<sup>5</sup> Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 19. Legislaturperiode; S. 109.

<sup>6</sup> Für alles Seer in Tipke/Lang, Steuerrecht § 13.

teuer und eben zusätzlich durch eine Grundsteuer.<sup>7</sup> Deshalb kommt eine Grundsteuer in seinem Reformgesetzbuch auch nicht mehr vor.<sup>8</sup> Der Bundesfinanzhof schließlich versteht die Grundsteuer als „Objektsteuer“ und hält sie für verfassungsgemäß.<sup>9</sup> Dabei bleibt der Begriff der Objektsteuer kryptisch, zumindest findet er sich nirgendwo in steuersystematischen Gliederungsschemen.<sup>10</sup>

### 2.3 Steuerschuldner und Steuerträger

Die Grundsteuer wird von demjenigen geschuldet, dem der Steuergegenstand zuzurechnen ist. Steuerschuldner ist daher typischerweise der Eigentümer. Bei vermietetem Grundbesitz besteht die im Steuerrecht unübliche Besonderheit, dass über die Betriebskostenregelung des BGB (§ 556 ff. unter Einbezug der Betriebskosten VO) die Steuerträgerschaft, also die wirtschaftliche Lastentragung der Steuer, auf den Mieter weiter gewälzt werden kann. Dies ist in der Lebenswirklichkeit auch die Normalität. Es kann davon ausgegangen werden, dass in über 90 % der Steuerfälle, die sich auf Vermietungssachverhalte beziehen, die Steuerträgerschaft auch tatsächlich an die Mieter weiter gereicht wird.

## 3. Grundsteuer-Reformmodell

### 3.1 Bundesmodell

Beim Bundesmodell bleibt die grundsätzliche Struktur der bisherigen Grundsteuer erhalten. Es handelt sich dabei um einen Versuch der Revitalisierung der Grundsteuer, bei dem es ausschließlich darum geht, die bewertungsrechtlich begründete Verfassungswidrigkeit des bisherigen Rechts zu beseitigen. Das bedeutet, dass die Grundsteuer weiterhin in einem dreistufigen Verfahren berechnet wird:

- Bewertung der Grundstücke;
- Multiplikation der Grundstückswerte mit einer Steuermesszahl;
- Hebesatzanwendung der Kommune.

Das erfordert eine Neubewertung sämtlicher Immobilien und deren periodische Bewertungsfortschreibung. Ein Vorgang, der sich auf jeweils ca. 36 Millionen<sup>11</sup> einzelne Steuergegenstände bezieht. Nach diesem wertabhängigen Modell wird bei einem unbebauten Grundstück der Wert zugrunde gelegt, der durch die bauplanungsrechtlich etablierten Gutachterausschüsse ermittelt wird. Bei bebauten Grundstücken wird bei der zusätzlichen Bewertung der Gebäude auf das traditionelle Ertragswertverfahren zurückgegriffen. Um das Verfahren zu vereinfachen, wird für Ein- und Zweifamilienhäuser, Mietgrundstücke und Wohnungseigentum ein vorgegebener durchschnittlicher Sollertrag in Form einer Nettokaltmiete je Quadratmeter in Abhängigkeit zur Lage des Grundstücks angenommen. Die erste Hauptfeststellung erfolgt per 01.01.2022, bisherige Einheits-

<sup>7</sup> Kirchhof, Bundessteuergesetzbuch § 2 RN 34.

<sup>8</sup> Kirchhof Bundessteuergesetzbuch 2011.

<sup>9</sup> BFH-Urteil vom 19.07.2006 II R 81/05.

<sup>10</sup> Siehe etwa Tipke/Kruse § 5 S. 49 ff., 3. Auflage.

<sup>11</sup> Bundestagsdrucksache 19/9538 vom 17.04.2019.

werte bleiben bis zum 31.12.2024 erhalten (parallele Geltung des alten und neuen Bewertungsrechts). Weitere Hauptfeststellungen erfolgen alle sieben Jahre.

### 3.2 Länderöffnungsklausel

Angesichts der bekannten Tatsache, dass im Bundesmaßstab und in der Differenzierung zwischen ländlichem und großstädtischem Raum bereits seit langem große Wertdifferenzen existieren, die zudem in jüngeren Jahren wegen der EZB-Zinspolitik und der Flucht in Vermögenswerte enorm zugenommen haben, wurde der Koalition offenbar erst sehr spät im Gesetzgebungsverfahren klar, dass eine solche wertabhängige „Substanzsteuer“ dieses Dilemma noch vergrößern würde. Denn natürlich haben Boden- und Gebäudewerte -neben regionalen und lokalen Marktgegebenheiten- einen großen Einfluss auf die Miethöhe. Bei einer einheitlichen Steuermesszahl, die nach dem Prinzip gleichmäßiger steuerlicher Belastung innerhalb derselben Steuerart auch nicht differenziert werden kann, entstehen sonach dort überproportionale Mieterhöhungseffekte, wo die Mieten ohnehin schon am höchsten sind.

Diese mietpolitische Frage stellt zwar keine steuersystematische und fiskalpolitische Problematik dar, sollte jedoch bei einer solchen Legislation nicht außer Betracht bleiben, sofern gesetzgeberisches Handeln stets als ein systematischer gesamtpolitischer Vorgang begriffen wird. Folgerichtig ergab sich daher im Gesetzgebungsverfahren eine Diskussion darüber, ob die geschilderten wirtschaftlichen Folgen nicht dadurch abgemildert werden könnten, dass die Gebietskörperschaften der Ballungsräume sich politisch dazu verpflichten würden, durch eine kompensatorische Hebesatzfestsetzung die unerwünschten wirtschaftlichen Folgen abzumildern oder zu neutralisieren. Solche Erklärungen sind danach auch partiell abgegeben worden. Klar ist jedoch, dass politische Absichtserklärungen eine Lösung systemischer Probleme nicht wirklich ersetzen können.

Spezifisch steuerpolitisch wurde daher von verfassungsrechtlich orientierten Experten die bereits angedeutete Frage der steuertheoretischen Begründung einer Grundsteuer diskutiert. Da sich die Begriffe „Objektsteuer“, „Realsteuer“ und „Sollertragssteuer“ nicht wirklich in eine konzise Steuersystematik einfügen lassen, mussten auch die Rechtspositivisten einräumen, dass die Grundsteuer von einer partiellen Vermögensteuer nicht zu differenzieren sei. Das selbstgenutzte Wohneigentum, die brach liegende Wiese im Außenbereich, das aufgelassene frühere Gewerbegrundstück erbringen weder real noch virtuell einen wirtschaftlichen Ertrag. Wenn das millionenfach so ist, dann ist klar, dass die Grundsteuer in Wahrheit eine Vermögensteuer darstellt, die bekanntlich durch das BVerfG in ihrer Erhebung seit Mitte der 90er Jahre ausgesetzt worden ist, und die natürlich schon gar nicht, begrenzt auf eine spezielle Vermögensart, verfassungsrechtlich zulässig erhoben werden könnte. Dass es steuersystematisch zwischen einer Vermögensteuer und der Einkommensteuer, die bekanntlich alle Vermögenserträge ertragsteuerlich erfasst, eine wirklich plausibel begründete Besteuerungslücke gäbe, konnte nicht überzeugend dargestellt werden.

Ähnlich substanzielle Bedenken ergeben sich aus der bereits angedeuteten Problematik des Erhebungsaufwandes einer Grundsteuer im Verhältnis zu ihrem Aufkommen. Neben

dem Grundsatz der Leistungsfähigkeit, der im Ertragsteuerrecht eine Art Maxime der Steuertheorie darstellt, gilt auch der Grundsatz, dass Steuerquellen möglichst ergiebig sein sollen und dass bei großer Erhebungsökonomie. Die nunmehr wieder aufgewärmte periodisch zu wiederholende Einheitswertfeststellung für ca. 36 Millionen Steuerobjekte zur Erzielung eines kleinen zweistelligen Milliardenetrags an Steueraufkommen (s. o.) ist geradezu eine Inkarnation von Reformunwilligkeit oder Reformunfähigkeit. Was wir von jedem EU-Land erwarten etwa bei der Vergabe von ESM-Krediten – „strenge Auflagen“ in der Sprache des EU-Rechts – verweigern wir zur eigenen Fortentwicklung unseres bürokratisch überbordenden Staates. Alle Diskussionen in diese Richtung wurden leider im Keime erstickt, woraus man auch schließen konnte, dass jedwede Form kreativer Politik von der amtierenden Regierung gar nicht erst in Betracht gezogen wird.

Dennoch bleibt zu vermelden, dass alle diese Ungereimtheiten und systematischen Mängel, die auch verfassungsrechtliche Streitverfahren bezüglich der Bundeslösung zur Wiederbelebung der alten Grundsteuer geradezu provozieren, gegen Ende des parlamentarischen Beratungsprozesses dazu geführt haben, dass einige Bundesländer als einzigen Ausweg zur Rettung des Projekts und vor dem Hintergrund der Gefahr des endgültigen Ausfalls der Grundsteuer die Lösung in einer Subsidiaritätsklausel gesehen haben, die den Ländern zumindest die Möglichkeit eröffnet, eigene Lösungsmöglichkeiten für ihr Hoheitsgebiet zu schaffen. Dies bleibt -aus systematischer Sicht- eine Notlösung und hoffentlich eine Übergangslösung, die den Weg dafür freimacht, eine echte Reform der Gemeindefinanzverfassung durchzuführen als Einstieg in eine große nationale Steuerreform.

Speziell diese zuletzt angestellten Erwägungen sollten die Parlamente, sofern sie die politische Kraft dazu besitzen, ermutigen, fiskalisch getriebene Bemühungen auf welche Weise auch immer Steuereinnahmen zu erzielen, selbst wenn verfassungsrechtlich vorgegebene rationale steuertheoretische Begründungen nicht vorliegen, zu vereiteln.

Die auf die beschriebene Weise entstandene Länderöffnungsklausel ermöglicht den Ländern nunmehr Sonderwege bei der Grundsteuer. Ihrer Natur nach stellt die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes (Artikel 105 Absatz 2 Satz 1 GG) und die Abweichungsbefugnis der Länder (Artikel 72 Absatz 3 Satz 1 Nummer 7 GG) für das Gebiet der Grundsteuer jeweils eine fortdauernde Vollkompetenz dar.

Anstelle des wertabhängigen Modells können sich die Bundesländer auch dafür entscheiden, die Grundsteuer nach einem wertunabhängigen Modell zu berechnen, das sich im Grundsatz lediglich an der Fläche orientiert. Entstehen in den Ländern aufgrund ihrer Entscheidung Steuermindereinnahmen, dürfen sie allerdings nicht im Länderfinanzausgleich berücksichtigt werden. Eine Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich (FAG) stellt auch sicher, dass die Länder nicht durch eine „Schattenrechnung“ mit zusätzlichen Kosten belastet werden dürfen.

### 3.3 Situation in den Bundesländern

Die Umsetzung von abweichendem Länderrecht obliegt dem jeweiligen Land in eigener Zuständigkeit. Neun Bundesländer übernehmen das Bundesmodell und ein Bundesland übernimmt dies leicht modifiziert. Sechs Bundesländer gehen im Besonderen beim Grundvermögen eigene Wege.<sup>12</sup>

1.	Baden-Württemberg	Bodenwertmodell (modifizierte Bodenwertsteuer aus dem Produkt von Grundstücksfläche und Bodenrichtwert) für das Grundvermögen; Verzicht auf eine Grundsteuer C
2.	Bayern	Flächenmodell für das Grundvermögen (Grundsteuerausgangsbetrag als Produkt aus Fläche und jeweiliger Äquivalenzzahl)
3.	Berlin	Bundesmodell
4.	Brandenburg	Bundesmodell
5.	Bremen	Bundesmodell
6.	Hamburg	Wohnlagenmodell beim Grundvermögen. Berechnung auf Grundlage des bayerischen Modells und Modifikation mittels Wohnlagenfaktors
7.	Hessen	Flächen-Faktor-Modell beim Grundvermögen, wobei über einen Faktor die Ausgangsbasis Fläche durch einen lagebezogenen Faktor gemindert oder erhöht wird
8.	Mecklenburg-Vorpommern	Bundesmodell
9.	Niedersachsen	Flächen-Lage-Modell beim Grundvermögen; Berechnung auf Grundlage des bayerischen Modells und Modifikation um einen Lagefaktor
10.	Nordrhein-Westfalen	Bundesmodell
11.	Rheinland-Pfalz	Bundesmodell
12.	Saarland	Bundesmodell – leicht modifiziert beim Grundvermögen durch Abweichungen bei der Höhe der Messzahlen
13.	Sachsen <sup>13</sup>	Nutzungsartenmodell mit Differenzierung zwischen den Nutzungsarten „wohnen“, „Gewerbe“ und „unbebaut“

<sup>12</sup> Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen an die Vorsitzende des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages vom 04.03.2021 – IV C 7 – S 3001/19/10003 :008, Anlage 1.

<sup>13</sup> <https://www.mdr.de/nachrichten/sachsen/landtag-grundsteuer-100.html>.

14.	Sachsen-Anhalt	Bundesmodell
15.	Schleswig-Holstein	Bundesmodell
16.	Thüringen	Bundesmodell

#### 4. Gesetzentwurf der Fraktion der Freien Demokraten – Drucksache 20/5538

Nach dem vorliegenden Entwurf der FDP-Fraktion vom 20.04.2021 soll von der Gesetzgebungskompetenz für den Bereich der Grundstücke des Grundvermögens (Grundsteuer B) weitreichend Gebrauch gemacht werden. Der vorliegende Gesetzentwurf ist nahezu deckungsgleich mit der Regelung im Freistaat Bayern. Der Regierungsentwurf für das Bayerische Grundsteuergesetz wurde bereits am 06.12.2020 vom Bayerischen Ministerrat im ersten Durchgang beschlossen. Der Bayerische Ministerrat hat am 10.05.2021 den Gesetzentwurf für ein Bayerisches Grundsteuergesetz nach der Anhörung der Verbände beschlossen und dem Bayerischen Landtag zur weiteren Behandlung zugeleitet. Nach den beiden Gesetzentwürfen wird die Grundsteuer – abweichend vom Bundesmodell - ausschließlich an physischen Größen wie der Grundstücks- und Gebäudefläche ausgerichtet. Es gibt keine Anknüpfung an reale Werte oder die Lage des Grundstücks. Das Modell dient offensichtlich der Schadensminimierung durch Vereinfachungen, um den Unzulänglichkeiten des Bundesmodells entgegenzuwirken. Für den Bereich der Betriebe der Land- und Forstwirtschaft (Grundsteuer A) werden nur punktuelle Änderungen vorgenommen.

Bayern und hier nachfolgend die FDP-Fraktion setzen ab 2025 auf eine gänzlich wertunabhängige Grundsteuer. Die Flächen werden mit Äquivalenzzahlen angesetzt. Diese betragen für die Grundstücksfläche 0,04 Euro/m<sup>2</sup> und für Gebäudeflächen 0,50 Euro/m<sup>2</sup>. Für Wohnflächen gibt es einen Abschlag von 30 Prozent, so dass nur 0,35 Euro/m<sup>2</sup> angesetzt werden. Daneben ist u.a. für Gebäude mit sozialem Wohnungsbau und Denkmäler ein zusätzlicher Abschlag vorgesehen. Auf die so ermittelte Bemessungsgrundlage wenden die Gemeinden ihren Hebesatz an. Die Kommunen entscheiden somit über die endgültige Höhe der Grundsteuer.

Im Gesetzentwurf der FDP-Fraktion wird die Belastungsentscheidung auch mit dem Äquivalenzgedanken begründet. Danach verfolgt der Entwurf für die Frage der Lastenverteilung im Bereich der Grundsteuer B den Gedanken der besonderen Verwurzelung mit dem örtlichen Gemeinwesen. Wörtlich ist hierzu ausgeführt:

*„Bei einer kommunalen Steuer, die an den Grundbesitz anknüpft, ergibt sich zwischen den öffentlichen Leistungen der Gemeinden für die Daseinsvorsorge und dem Steueraufkommen ein enger Zusammenhang, auch wenn im Einzelfall kein eindeutiges Verhältnis zwischen Leistung und Gegenleistung besteht. Zwar werden bestimmte, den jeweiligen Begünstigten direkt und individuell zuordenbare Leistungen der Gemeinde zum Teil durch das Recht der Kommunalabgaben, d.h. durch Gebühren und Beiträge, abgegolten; letztlich kommen aber alle Verbesserungen der kommunalen Infrastruktur allen Grundstücken zugute. Da für die Gesamtheit*

*dieser Leistungen – häufig allein schon aufgrund ihrer Eigenschaft als öffentliche Güter – Gebühren und Beiträge nicht oder nicht kostendeckend erhoben werden können, stellt die Grundsteuer B eine gruppenäquivalente Finanzierungsquelle hierfür dar. Eine konkrete Gegenleistung ist nicht Grundlage und kann mit Blick auf § 3 Abs. 1 Abgabenordnung auch nicht gefordert werden. Entscheidend für die Belastung in der konkreten Gemeinde ist vielmehr der Finanzbedarf der jeweiligen Belegengemeinde im Einzelfall. Im Sinne des Äquivalenzprinzips bietet sich die Fläche als Anknüpfungspunkt und Maßstab der Lastenverteilung innerhalb der Gemeinde an, da dem einzelnen Grundstückseigentümer in der Regel umso mehr Aufwand für bestimmte lokale öffentliche Leistungen seiner Gemeinde (wie beispielsweise dem Schutz des Privateigentums durch Brandschutz oder Räumungsdienste, durch Infrastrukturausgaben, durch Ausgaben für Kinderbetreuung und Spielplätze, für kulturelle Einrichtungen und Ausgaben zugunsten der Wirtschaftsförderung) zuordenbar ist, je größer das zu besteuerte Grundstück (Grund und Boden einschließlich Gebäude) ist. Dabei werden öffentliche Leistungen zum einen mit Rücksicht auf den Grund und Boden des Grundstücks erbracht und kommen daher ihm zugute. Darüber hinaus werden sie aber auch gebäude- und personenbezogen erbracht, weshalb als pauschaler Belastungsmaßstab die Flächen der jeweiligen Gebäude dienen.“*

## **5. Gesetzentwurf der Hessischen Landesregierung vom 07.06.2021**

10

Die Landesregierung hat ihrerseits zwischenzeitlich am 07.06.2021 den Entwurf für ein Hessisches Grundsteuergesetzes (HGrStG) vorgelegt. Das HGrStG ist als partielles Abweichungsgesetz zum Bundesgesetz ausgestaltet. Derzeit läuft die schriftliche Anhörung der Verbände und Experten. Das Gesetzgebungsverfahren soll bis zum Ende dieses Jahres abgeschlossen sein. Für die Land- und Forstwirtschaft (Grundsteuer A) folgt Hessen – wie alle anderen Bundesländer im Grundsatz auch – dem Bundesmodell. Ansonsten soll für Hessen das sogenannte Flächen-Faktor-Verfahren zur Anwendung kommen. Im Gegensatz zum Gesetzentwurf der FDP, der ein reines Flächenmodell beinhaltet, wird über einen Faktor die Ausgangsbasis Fläche durch einen lagebezogenen Faktor gemindert oder erhöht. Als Lageindikator dient das Verhältnis des Bodenrichtwerts zum durchschnittlichen Bodenwert der Gemeinde. Die Bodenwertunterschiede sollen dabei aber nur gedämpft abgebildet werden. Die Grundsteuer C für baureife Grundstücke regelt Hessen landesgesetzlich in Anlehnung an die Vorschriften des Bundes mit größerem Entscheidungsspielraum für die Kommunen. Die baureifen Grundstücke und deren Bemessungsgrundlage werden dabei ebenfalls nach dem Flächen-Faktor-Verfahren und damit abweichend von der bundesgesetzlichen Vorschrift geregelt.



### III. Verfassungsrechtliche Kritikpunkte an der Grundsteuerreform

#### 1. Belastungsgrund nicht erkennbar geregelt

Das Bundesverfassungsgericht betont, dass ein neues Grundsteuergesetz die steuerlichen Belastungsgründe bestimmen muss. Aus diesen ist die Bewertung und damit die Steuerlast folgerichtig, realitäts- und gleichheitsgerecht zu entwickeln. „Die Bemessungsgrundlage muss, um die gleichmäßige Belastung der Steuerpflichtigen zu gewährleisten, so gewählt und ihre Erfassung so ausgestaltet sein, dass sie den mit der Steuer verfolgten Belastungsgrund in der Relation der Wirtschaftsgüter zueinander realitätsgerecht abbildet.“ Das Gesetz muss „das für den steuerlichen Belastungsgrund als maßgeblich erachtete Bemessungsziel erkennen lassen.“<sup>14</sup>

Der Gesetzgeber muss den Belastungsgrund der Grundsteuer also im Gesetz erkennbar regeln und aus diesem die Steuer bemessen. Dieser Logik folgend muss sich die Grundsteuer von Verfassungswegen von anderen Steuern, insbesondere von der Vermögensteuer rechtserheblich unterscheiden. Diesen Verfassungsauftrag erfüllt das vorgelegte Gesetz nicht. Der Belastungsgrund der Grundsteuer wird nicht in hinreichender Klarheit bestimmt. Die Verweise in der Begründung des Gesetzentwurfs auf den „Charakter einer Sollertragsteuer“ und das „Innehaben von Vermögen“ genügen gerade nicht. Wie bereits unter II. 2.2 erläutert, kann z. B. der Eigennutzung von Wohnungen und Häusern kein „Sollertrag“ zugeordnet werden. Da es sich hierbei auch nicht um einen atypischen Fall handelt, kann man auch nicht mit der Figur einer typisierenden Betrachtung arbeiten, bei der wesensgemäß nicht alle Fälle wirklichkeitstgenau erfasst werden. Der Hinweis auf das „Innehaben von Vermögen“ ist geradezu verräterisch. Eine solche Formulierung, die offensichtlich abgekoppelt ist vom Prinzip einer konkreten Ertragswahrscheinlichkeit, wurde schon immer und wird auch in der aktuellen Diskussion über die Vermögensteuer benutzt. Diese Beschreibungen grenzen daher die Grundsteuer nicht in der erforderlichen Weise von der Vermögensteuer ab. Allein als Sollertragsteuer kann die Grundsteuer ohnehin nicht verfassungskonform begründet und bemessen werden. Den vom Bundesverfassungsgericht ausdrücklich hervorgehobenen verfassungsrechtlichen Auftrag, den spezifischen Belastungsgrund der Grundsteuer im Gesetz erkennbar zu regeln und aus diesem die Steuer zu bemessen, erfüllt das vorliegende Grundsteuergesetz nicht. Das Grundgesetz wird so verletzt.<sup>15</sup>

Die Erwägungen, den Belastungsgrund als Äquivalenz zu definieren für die Bereitstellung und nicht anderweit -etwa durch Gebühren oder Beiträge- finanzierte Infrastruktur, sind schon deshalb abwegig, weil der gesamte Finanzbedarf der Kommune durch das gesamte Steueraufkommen zu decken ist (Gesamtdeckungsprinzip). Warum ausgerechnet einer der kleinsten Steuerquellen hierbei eine Sonderrolle, bezogen auf einen virtuell grundstücksbezogenen Sonderbedarf, zukommen soll, ist nicht logisch herleitbar.

<sup>14</sup> BVerfG, 10.04.2018 – 1 BvL 11/14 u.a., BVerfGE 148, 147 (185, Rz. 97) – Grundsteuer; BVerfG, 04.02.2009 – 1 BvL 8/05, BVerfGE 123, 1 (20)

<sup>15</sup> Stellungnahme von Prof. Dr. Gregor Kirchhof vom 09.09.2019 zu den öffentlichen Anhörungen des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages am 11.09.2021 zu den Gesetzentwürfen zur Änderung des Grundgesetzes und zur Reform der Grundsteuer.

## 2. Die Grundsteuer soll durch eine objektive Leistungsfähigkeit gerechtfertigt werden

Zu den Steuern auf den Vermögensbestand gehört die Grundsteuer.<sup>16</sup> Diese Anknüpfung an das Objekt kann zur Folge haben, dass die Steuer nicht aus Vermögenserträgen entrichtet werden kann. In diesem Fall schöpft die Steuerlast Vermögenssubstanz ab.<sup>17</sup>

Mit einer gleichmäßigen Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit ist die Belastung bestimmter Vermögensarten unvereinbar: Aus dem Grundbesitz lässt sich eine besondere Leistungsfähigkeit nicht ableiten, die eine Zusatzsteuer zur Einkommensteuer rechtfertigen würde. Die Grundsteuer wird als Objektsteuer ohne Ansehung der Person erhoben, gleichgültig, ob ein Milliardär in einer Villa wohnt, die er mit Handgeld erworben hat, oder ob sich eine Familie ein Eigenheim durch Kredit finanziert, der nicht einmal wertmindernd berücksichtigt wird. Dies entspräche einer Bruttovermögenssteuer, die es allerdings nirgendwo gibt, noch jemals irgendwo zur Diskussion stand.

Bis auf die Grundsteuer verzichtet der deutsche Fiskus derzeit auf eine laufende Besteuerung des Vermögens. Gleichwohl bestehen in bestimmten politischen Kreisen Intentionen zur Revitalisierung einer allgemeinen Vermögensbesteuerung. Herkömmlicherweise wird die Sonderbelastung des Vermögens ebenfalls soll-ertragsteuerlich gerechtfertigt. Hiergegen ist einzuwenden:<sup>18</sup>

- Gleichmäßige Lastenverteilung kann nicht an der Ertragsfähigkeit des Vermögens, nicht an typisiert unterstellten Soll-Erträgen, sondern nur an den Ist-Erträgen ansetzen. Vermögen erzeugt nicht automatisch Erträge. Das Leistungsfähigkeitsprinzip verfolgt auch keinen interventionistischen Zweck, die Steuerpflichtigen zu bestmöglicher Ressourcennutzung anzuhalten. Ein solcher ist mit einer freiheitlichen Grundordnung privatnützigen Wirtschaftens unvereinbar.
- Im Weiteren negiert die Besteuerung von Vermögen die laufende Geldentwertung (Inflation). Dies hängt damit zusammen, dass die Besteuerung aus währungspolitischen und praktischen Gründen vom Nominalwertprinzip nicht abweichen kann. Das Leistungsfähigkeitsprinzip ist aber ein Realwertprinzip, daher ist an Realvermögen und Realgewinne (Realgewinne, Realzins usw.) anzuknüpfen. Die zur Rechtfertigung einer Vermögensbesteuerung unterstellten „Soll-Erträge“ kompensieren vielfach lediglich die Geldentwertung. Sie zusätzlich zur Einkommensbesteuerung einer Vermögensbesteuerung zu unterwerfen, verschärft den Eingriff in die Vermögenssubstanz.

Die eigentliche Problematik der Grundsteuer bleibt auch bei näherer Betrachtung der unterschiedlichen Bewertungsmodelle bestehen: Sie ist eine Steuer, die ungeachtet der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit erhoben wird und damit den Grundsätzen der Gerechtigkeit widerspricht. Ihre finanzielle Belastung trifft jeden Bürger in gleichem Maße, ob mit hohem oder mit niedrigem oder gar keinem Einkommen. Selbst das Prinzip der verfassungsrechtlich gesicherten Steuerfreiheit des Existenzminimums ist hierbei verletzt. Hinzu kommt, dass die bisherige Grundsteuer Eigentümer und Mieter von Wohn-

<sup>16</sup> Tipke / Lang: Steuerrecht, 23. Auflage; Rn. 62 zu § 3.

<sup>17</sup> Tipke / Lang: Steuerrecht, 23. Auflage; Rn. 22 zu § 7.

<sup>18</sup> Tipke / Lang: Steuerrecht, 23. Auflage; Rn. 62 und 63 zu § 3.

eigentum in gleicher Weise belastet (s. o.). Im Falle der Eigennutzung einer Immobilie ist der Eigentümer Steuerschuldner und Steuerträger. Im Falle der Vermietung bleibt der Eigentümer zwar Steuerschuldner, der Mieter wird jedoch Steuerträger, weil die seine Wohnung betreffende Grundsteuer zu den gesetzlichen Betriebskosten gehört und daher nach geltendem Mietrecht auf den Mieter umlagefähig ist. Die systemische Gerechtigkeitslücke besteht also darin, dass eine identische Steuerlast für Personengruppen besteht, deren finanzielle Leistungsfähigkeit völlig unterschiedlich ist. Das Prinzip der individuellen Leistungsfähigkeit ist ein verfassungsrechtlich basiertes Grundprinzip, das für alle Steuerarten Gültigkeit besitzt. „Weder aus dem gewerblichen Vermögen noch aus dem Grundbesitz lässt sich eine besondere Leistungsfähigkeit ableiten, die eine Zusatzsteuer zur Einkommensteuer rechtfertigen würde“<sup>19</sup>.

Die Grundsteuer lässt sich nur historisch erklären. Ursprünglich und für lange Zeit resultierte der ökonomische Wert eines Grundstücks aus dem landwirtschaftlichen Ertrag dieses Grundstücks. Später, im Zuge der Siedlungsverdichtung und Verstädterung, wurden auch bebaute Grundstücke besteuert – wiederum gemäß ihrem ökonomischen Wert, z. B. dem Mietwert. Somit wurde die Grundsteuer also lange Zeit mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip gerechtfertigt. Je leistungsfähiger – im Sinne hoher (unterstellter) Erträge aus Boden- bzw. Immobiliennutzung – Bürger und Unternehmer erschienen, desto höher sollte ihr Grundsteuerbeitrag zum Gemeinwesen sein. An diesem historischen Leistungsfähigkeitsprinzip weiterhin festzuhalten, ist sachfremd, auch wenn es immer wieder gefordert wird. Denn längst wird das Einkommen in der Jetztzeit sehr viel umfassender und progressiver besteuert, als in den Anfängen der Grundsteuererhebung. Für den preußischen Staat beispielsweise war lange Zeit die Grundsteuer die zentrale Steuerquelle, da Grundeigentum von der Steuerverwaltung viel leichter zu beobachten und zu besteuern war als Einkommen aus Arbeit. Seit vielen Jahrzehnten hat diese Aufgabe die Einkommensteuer übernommen. In welchem Maße das Leistungsfähigkeitsprinzip über die Einkommensteuer politisch operationalisiert wird, zeigt der geltende Steuertarif. Er ist stark progressiv ausgestaltet. Dadurch finanzieren die einkommensstärksten zehn Prozent der Steuerzahler rund 55 Prozent des Einkommensteueraufkommens.<sup>20</sup> Die oberen fünf Dezile erbringen mehr als 90 % des ESt-Aufkommens.

### 3. Verfassungsrechtlicher Vereinfachungsauftrag ist nicht erfüllt

Das Bundesverfassungsgericht hat im April 2018 den Gesetzgeber beauftragt, eine neue Bewertung bis Ende 2024 umzusetzen, die dem Verfassungsprinzip der gleichmäßigen Bewertung entspricht. Der Bund erließ daraufhin Ende 2019 ein neues Grundsteuergesetz, das die Bewertung von Immobilien an Boden- und Gebäudewerten orientiert. Auf Druck der Bundesländer wurde eine Ausstiegsklausel im Gesetz verankert, die abweichende Modelle zulässt. In der Zwischenzeit ist erkennbar, dass fast die Hälfte der Bundesländer im Bereich des Grundvermögens eigenständige Grundsteuermodelle landes-

<sup>19</sup> Tipke/Lang, Steuerrecht, 23. Auflage, § 3 Rn. 62.

<sup>20</sup> Deutsches Steuerzahlerinstitut des Bundes der Steuerzahler e. V. kompakt; Argumente für eine Einfach-Grundsteuer vom 24.03.2018.

gesetzlich einführen werden. Das verfassungsrechtliche Anliegen eines einfachen und gerechten Gesetzes mit einer gleichmäßigen Besteuerung wird durch diese kleinstaatliche Zersplitterung nicht erfüllt.

#### 4. Äquivalenzprinzip bei Abgaben

Auch die Fraktion der FDP argumentiert hinsichtlich des Belastungsgrunds bei der Grundsteuer mit dem sogenannten Äquivalenzprinzip (siehe II. 4.). Dies geht fehl, denn es kommt nur bei bestimmten Abgaben zur Anwendung:

##### 4.1 Äquivalenzprinzip bei Steuern

Nach dem juristischen Steuerbegriff sind Steuern Geldleistungen ohne staatliche Gegenleistung (§ 3 Absatz 1 AO). Damit ist einer konkretisierbaren „Äquivalenz“ von Steuer und staatlicher Gegenleistung von vornherein der Boden entzogen. Steuern sind ungeeignet, die Kosten staatlich bereitgestellter Leistungen abzubilden, sondern können allenfalls den hieraus gezogenen Nutzen reflektieren. Die Grundsteuer steht nach der verfassungsrechtlichen Zuweisung gemäß Artikel 106 Absatz 6 Satz 1 GG den Gemeinden zu und dient der Finanzierung des allgemeinen kommunalen Finanzbedarfs.

Die bereits seit Jahrzehnten im Schrifttum geführte Diskussion um die Systemfrage einer gerechten Belastungsentscheidung beantwortet der vorliegende Gesetzentwurf der FDP-Fraktion mit dem Äquivalenzprinzip - unter Missachtung des Gesamtdeckungsprinzips. Nach diesem Haushaltsgrundsatz dienen sämtliche Einnahmen eines öffentlichen Haushalts zur Deckung sämtlicher Ausgaben, sie sind also nicht zweckgebunden. D. h. sämtliche Einnahmen sind als Deckungsmittel für den gesamten Ausgabenbedarf bereitzuhalten bzw. keine Ausgabenleistung darf von dem tatsächlichen Aufkommen irgendeiner Steuer abhängig gemacht werden (§ 7 Haushaltsgrundsätzegesetz). Ausnahmen bedürfen ausdrücklicher Bestimmung in den einzelnen Steuergesetzen. Dies ist bei der Grundsteuer nicht gegeben. Das Gesamtdeckungsprinzip ist in § 8 der Hessischen Landeshaushaltsordnung geregelt.

##### 4.2 Äquivalenzprinzip bei Gebühren und Beiträgen <sup>21</sup>

Ebenso wie die Steuer ist die öffentlich-rechtliche Gebühr eine Abgabe zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs. Von der Steuer unterscheidet sich die Gebühr durch die Verknüpfung mit einer individuell zurechenbaren Gegenleistung des öffentlich-rechtlichen Gemeinwesens. Das systemtragende Gebührenprinzip ist das Äquivalenzprinzip; es erlaubt die Bemessung der Gebühr nach den Prinzipien der Kostendeckung (Gebühr überwälzt die äquivalenten Kosten) und des Vorteilsausgleichs (Gebühr schöpft den äquivalenten Vorteil ab). Beiträge sind hoheitlich zur Finanzbedarfsdeckung auferlegte Aufwändungsersatzleistungen. Der Aufwändungsersatz wird erhoben, weil (kausale Verknüpfung) eine konkrete Gegenleistung, ein konkreter wirtschaftlicher Vorteil, in Anspruch genommen werden kann, die Möglichkeit hierzu geboten wird. Systemfremd ist es, Vorzugslasten (Gebühren und Beiträge) nach dem Prinzip der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu bemessen.

<sup>21</sup> Tipke / Lang: Steuerrecht, 23. Auflage; Rn. 20 und 23 zu § 2.

## IV. Allgemeine Kritikpunkte an der Grundsteuerreform

### 1. Verwaltungsaufwand sowie Bürokratieaufwand für Bürger und Wirtschaft

Für die Umsetzung der Reform der Grundsteuer müssen rund 30,9 Millionen wirtschaftliche Einheiten des Grundvermögens neu bewertet werden. Hinzu kommen 4,4 Millionen wirtschaftliche Einheiten im Bereich Land- und Forstwirtschaft sowie rund eine Million Fälle, in denen aufgrund der Anwendung der Ersatzbemessungsgrundlage kein Einheitswert vorliegt. In Hessen sind 2,22 Millionen wirtschaftliche Einheiten des Grundvermögens sowie 0,54 Millionen wirtschaftliche Einheiten im Bereich Land- und Forstwirtschaft betroffen.<sup>22</sup>

Die Neuregelung wird mit einem erheblichen Erfüllungsaufwand für Bürger, Wirtschaft und Verwaltung verbunden sein. Die Neubewertung der rund 36 Millionen Grundstücke und Gebäude wird nach den Annahmen des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) zu Gesamtpersonalkosten von 462 Millionen Euro führen für die Finanzämter. Weitere 76 Millionen Euro sollen für Intendantkosten (Sachgebietsleitungen, Geschäftsstelle, IT-Stelle, Postverteilung usw.) hinzukommen. Höhepunkt soll das Jahr 2023 mit 3 045 zusätzlichen Arbeitskräften sein. Bei Verabschiedung des Gesetzes konnte das BMF nach eigenen Angaben nicht abschätzen, ob der zusätzliche Personalaufwand dauerhaft oder zeitlich befristet sein wird.

Die Kosten für die IT-Umsetzung im Bereich KONSENS (Koordinierte neue Software-Entwicklung der Steuerverwaltung) belaufen sich bis 2022 auf ca. 44 Millionen Euro. Voraussetzung für diese Annahmen ist, dass die Durchführung des Gesamtverfahrens weitgehend vollmaschinell erfolgt.<sup>23 24</sup> Schließlich muss davon ausgegangen werden, dass sowohl die Finanzverwaltung als auch die Finanzgerichte mit der Umsetzung und den anschließenden gerichtlichen Auseinandersetzungen überlastet werden, so dass dadurch erhebliche Zusatzkosten entstehen. Die Steuergerechtigkeit im Einzelfall kann dabei nicht mehr gewährleistet werden.

Hinzu kommt der Erfüllungsaufwand für die Bürger und die Wirtschaft. Der Erfüllungsaufwand für die Bürger wird nach den Annahmen des BMF in der Zeit der Umstellung der Grundsteuer „rund 1.339.600 Stunden“ betragen. Für die Wirtschaft ergibt sich danach ein Erfüllungsaufwand von rund 45,5 Millionen Euro. Bei wiederkehrenden Hauptfeststellungen im Fall von wertabhängigen Modellen ist ein jedes Mal ein erheblicher Verwaltungsaufwand sowie Bürokratieaufwand vonnöten, um für Millionen von Grundstücken die Werte zu ermitteln. Dies kann zu einem Umsetzungschaos führen.

<sup>22</sup> Antwort der Bundesregierung (Bundestagsdrucksache 19/9538) auf keine Kleine Anfrage (Bundestagsdrucksache 19/8910).

<sup>23</sup> <https://www.tagesspiegel.de/wirtschaft/immobilien/grundsteuer-reform-kostet-mehr-als-530-millioneneuro/24503484.html>; abgerufen am 04.07.2021.

<sup>24</sup> Bundestagsdrucksache 19/13453 vom 23.09.2019.

## 2. Steuererhöhungen aufgrund der aktuellen Reform

Bei der Neuregelung verfügt der Gesetzgeber über einen weiten, vom Bundesverfassungsgericht nur begrenzt überprüfbareren Spielraum zur Bestimmung des Steuergegenstandes und des Steuersatzes.<sup>25</sup> Damit liegt auch die Gesamthöhe des mit der Steuer zu erzielenden Aufkommens in der Hand des Gesetzgebers. Auch bei der künftigen Struktur kann das Steueraufkommen über die Hebesätze durch die Gemeinden bestimmt werden.

Die wertabhängigen Verfahren führen zu enormen Unterschieden in der Bewertung gegenüber dem alten Verfahren. Den Gemeinden steht es hingegen frei, die Hebesätze gegebenenfalls zwecks Herstellung einer Aufkommensneutralität zu senken oder aber die Grundsteuer erheblich zu erhöhen.<sup>26</sup> Bundesfinanzminister Scholz betont stets, dass die Reform zwar Veränderungen bringen werde, das Aufkommen durch die Grundsteuer unter dem Strich aber nicht steigen solle. Dass dies nicht geschieht, haben am Ende aber die 11.000 Gemeinden in Deutschland in der Hand, die Einfluss auf die Höhe der Steuer haben. Es bleibt den nach dem Grundgesetz hebesatzberechtigten Gemeinden (Artikel 106 Absatz 6 Satz 2) vorbehalten, die Steuerhöhe und damit den Umfang des Steueraufkommens zu regeln. Scholz ist zuversichtlich, dass die Kommunen einen Anstieg verhindern würden. Der Eigentümerverband hat mehr als 1.600 Bürgermeister in Kommunen mit über 10.000 Einwohnern angeschrieben und gefragt, ob sie den so genannten Hebesatz der Grundsteuer nach einer Reform so anpassen werden, dass das Grundsteueraufkommen innerhalb der Gemeinde in etwa gleichbleibt. Aus nur 22 Prozent der bislang vorliegenden 619 Antworten geht hervor, dass die Kommunen eine solche Anpassung vornehmen und damit die Aufkommensneutralität sichern wollen. 63 Prozent der Antwortenden (ein Viertel aller Befragten) wissen hingegen nicht, wie sie im Falle einer Reform reagieren werden. „Das ist ein deutlicher Beleg für die Verunsicherung der Kommunen“, sagte Kai Warnecke, Präsident von Haus & Grund Deutschland.<sup>27</sup>

Noch ernster ist die Situation beim Bundesmodell. Die Grundsteuerreform des Bundes sieht vor, die Grundsteuer nach dem Grundstückswert zu bemessen. Bei steigenden Grundstückspreisen ergeben sich dabei ohne Zutun des Gesetzgebers oder der Gemeinde regelmäßige Steuererhöhungen. Da der Wert eines Grundstücks in der Regel steigt, wird bei einer wertorientierten Grundsteuer mit den Jahren auch die Grundsteuer steigen. Insbesondere in großstädtischen Ballungsräumen, wo die Mieten ohnehin hoch sind, ist zu erwarten, dass das Bundesmodell zu weiteren Steigerungen der Wohnkosten führen wird. Treffen wird dies jeden Bürger in gleichem Maße, ob mit hohem oder mit niedrigem oder gar keinem Einkommen.

<sup>25</sup> vgl. BVerfGE 138, 136 <181 Rn. 123, 131>; 139, 285 <309 f. Rn. 72> jeweils m.w.N.

<sup>26</sup> Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages; Ausarbeitung zu Einzelfragen der Grundsteuer; WD 3 – 3000 – 074/18.

<sup>27</sup> <https://www.tagesspiegel.de/wirtschaft/immobilien/grundsteuer-reform-kostet-mehr-als-530-millioneneuro/24503484.html>; zuletzt abgerufen am 09.07.2021.

### 3. Auswirkungen der Grundsteuerreform auf den bundesstaatlichen Finanzausgleich

Die Grundsteuer wird mit ihrem bundesweit tatsächlich erzielten Aufkommen für Zwecke der Berechnung des Finanzausgleichs berücksichtigt und dabei rechnerisch auf die Länder nach ihrem jeweiligen Anteil an der Summe der bundeseinheitlich geregelten Bemessungsgrundlagen verteilt.<sup>28</sup> Durch die Einführung einer Länderöffnungsklausel haben die Bundesländer die Möglichkeit, eine vom Bundesrecht abweichende Regelung für die Grundsteuer zu treffen. Dies hat unmittelbar Auswirkungen auf den bundesstaatlichen Finanzausgleich bei der Berechnung der Finanzkraft der einzelnen Bundesländer. Insofern ist es im Rahmen einer Vergleichbarkeit der Finanzkraft erforderlich, dass diese von einer bundeseinheitlichen Bemessungsgrundlage ausgehend berechnet wird. Daher sieht Artikel 17 des Grundsteuer-Reformgesetzes in § 8 Absatz 2 FAG eine entsprechende Anpassung vor, so dass für alle Bundesländer eine Bewertung der wirtschaftlichen Einheiten nach dem dann neu gefassten Bewertungsgesetz erfolgen muss. Dies gilt auch für die Berechnungsweise der Grundbeträge für die Grundsteuer durch das Statistische Bundesamt. Folglich müssen zunächst alle Bundesländer, nach Implementierung der Grundsteuerreform, die bundesgesetzlich normierte Bewertung umsetzen. Davon abweichende Regelungen einzelner Bundesländer im Rahmen der Öffnungsklausel müssen zusätzlich durchgeführt werden.<sup>29</sup>

Zwar wurde mit der Anfügung der Sätze 4 und 5 in § 8 Absatz 2 FAG klargestellt, dass das zur steuerkraftgerechten Durchführung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs anzuwendenden Normierungsverfahren ohne unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand sowie ohne gesonderte Erklärungspflicht des Steuerpflichtigen zu erfolgen hat.<sup>30</sup> Dennoch ist die Parallelität von zweierlei Berechnungen in Bundesländern, die von der Öffnungsklausel Gebrauch machen, ein bürokratisches Monstrum und führt die Absurdität der Grundsteuerreform einmal mehr vor Augen.

### 4. Neu eingeführte Grundsteuer C – Altes ist nicht immer gut

Insbesondere in Ballungsgebieten besteht ein erheblicher Wohnungsmangel. Ziel der Grundsteuer C ist es, Gemeinden mit besonderem Wohnraumbedarf die Möglichkeit zu geben, baureife, aber unbebaute Grundstücke für Wohnzwecke zu mobilisieren. Dazu können die Kommunen in § 25 Abs. 5 GrStG-neu für diese Grundstücke einen erhöhten Hebesatz festlegen.

Diese Möglichkeit gab es bereits in den 1960er Jahren, allerdings mit mäßigem Erfolg, sodass die Grundsteuer C schnell wieder abgeschafft wurde. Schließlich können die Gründe für eine Nichtbebauung sehr unterschiedlich sein.<sup>31</sup> Dies gilt auch bei einer unverschuldeten Verzögerung bei der Bebauung, z. B. weil der Eigentümer noch in der An-

<sup>28</sup> Haufe Steuer Office Kanzlei-Edition Online Stand Produktdatenbank - Stand: 20.06.2021.

<sup>29</sup> Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages – Einzelfragen zur Reform der Grundsteuer – WD 4 -3000 – 110/19 vom 28.08.2019.

<sup>30</sup> Haufe Steuer Office Kanzlei-Edition Online Stand Produktdatenbank: 20.06.2021.

<sup>31</sup> <https://www.steuerzahler.de/aktuelles/detail/bdst-zur-grundsteuer-wohnen-darf-nicht-teurer-werden/>; zuletzt abgerufen am 09.07.2021.

sparphase ist. Und selbst dann, wenn dem eine noch nicht erteilte Baugenehmigung oder zivilrechtliche Gründe entgegenstehen.

Die im Jahr 1960 eingeführte Baulandsteuer wurde lediglich in Jahren 1961/62 erhoben. Ihr Aufkommen betrug rund 50 Millionen DM, was gemessen am damaligen Aufkommen der Grundsteuer B einem Anteil von weniger als vier Prozent entsprach. Zudem hatte sich das Instrument als wenig treffsicher erwiesen. So war es nicht gelungen, den steuerlichen Druck auf vermeintliche Spekulationsfälle zu begrenzen. Stattdessen wurden auch Eigentümer zusätzlich belastet, die das Bauland z. B. als Gartengrundstück nutzten, die das geplante Bauvorhaben noch nicht finanzieren konnten oder die das Bauland für ihre Kinder zurückhalten wollten. Die bisherige Erfahrung deutet darauf hin, dass die Baulandsteuer kein geeignetes Instrument ist, um Preissteigerungen zu begrenzen oder das Baulandangebot auszuweiten. Zum einen dürften höhere Hebesätze Immobilienspekulationen nur dann zu einer Veräußerung bzw. Bebauung des Grundstückes animieren, wenn die Grundsteuer dadurch so stark steigt, dass diese über den erhofften Wertsteigerungen liegt. Zudem wäre zusätzlich mit einer Verteuerung der Grundstücke zu rechnen, wenn es dem Spekulantem gelingt, die gezahlte Grundsteuer C mit dem Kaufpreis auf den bauwilligen Käufer zu überwälzen.<sup>32</sup>

Es ergeben sich zudem systematische Einwände gegen die Definition einer eigenständigen Grundstücksart unbebaute, jedoch bebaubare Grundstücke. Die Eigenschaften auch dieser Grundstücke bilden sich im normalen Veranlagungsverfahren solcher Grundstücke regelgemäß ab. Insofern ist dem Grundsatz der gleichmäßigen Besteuerung voll umfänglich Rechnung getragen. Mit der Grundsteuer C wird jedoch neben der Einnahmezielung die Absicht einer Verhaltenslenkung des Pflichtigen verbunden. Verhaltenslenkung durch Steuern ist als Belastungsgrund eine Figur, die lediglich bei bestimmten Verbrauchssteuern (z. B. Alkohol und Tabak) als legitim anerkannt ist.

Diese Besonderheit jedoch durch Bildung eines Sondertatbestandes auf eine Steuerart zu übertragen, über deren Belastungsgründe zwar reichlich gestritten wird, unter denen sich allerdings nirgendwo die Idee einer Verhaltenslenkung findet. Solche unsystematischen Versprünge in einer Steuerart, die eine völlig andere Zielrichtung hat, müssen als Verstoß gegen den verfassungsstarken Grundsatz der Systemgerechtigkeit der Ausgestaltung einer jeden Steuerart betrachtet werden. Diese Regelung wird daher mit Sicherheit rechtlichen Angriffen ausgesetzt sein. In Verfolg der eigenen reichhaltigen Rechtsprechung zu dem aus Art. 3 GG abgeleiteten Gedanken der Systemgerechtigkeit wird nach hiesiger Einschätzung, eine solche Regelung vor dem BVerfG daher keinen Bestand haben.

---

<sup>32</sup> Stellungnahme des Bund der Steuerzahler e. V. zur öffentlichen Anhörung im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages der Gesetzentwürfe der Fraktionen CDU/CSU und SPD sowie den Anträgen der Fraktionen AfD, FDP und DIE LINKE. zur Reform der Grundsteuer; BT-Drs. 19/11085, BT-Drs. 19/11086, BT-Drs. 19/11125, BT-Drs. 19/11144 und BT-Drs. 19/7980.



## V. Bewertung des Gesetzentwurfs der Freien Demokraten

Zu den verfassungsrechtlichen und allgemeinen Kritikpunkten an der Grundsteuerreform wird auf die Ausführungen unter III. und VI. verwiesen. Bezogen auf den vorliegenden Gesetzentwurf der FDP ist dem folgendes hinzuzufügen: Das FDP-Modell enthält verständliche Denkansätze und hat eine Vereinfachung sowie eine Vermeidung von Aufwand für Verwaltung, Bürger und Wirtschaft zum Ziel. Die angestrebte Lösung wäre, stünden nicht die vorgenannten Kritikpunkte entgegen, geeignet, die Nachteile des Bundesmodells von Finanzminister Scholz zu verringern. Das Modell, angelehnt an die Lösung des Freistaats Bayern, setzt auf eine wertunabhängige, transparente und unbürokratische Grundsteuer. Der Vorteil einer reinen Flächensteuer läge darin, dass die steuerliche Bemessungsgrundlage unabhängig von Wertermittlungen bzw. regelmäßig durchzuführenden Neubewertungen wäre. Die Bemessungsgrundlage müsste einmalig festgestellt und nur dann angepasst werden, wenn sich die Flächen oder die Gebäudenutzung ändert.

Insgesamt ist der Gesetzentwurf der FDP-Fraktion ein ehrenwerter Versuch, jedoch nicht gelungen. Das Projekt Grundsteuer muss zügig nach der Bundestagswahl 2021 neu aufgesetzt werden. Dies ist steuertheoretisch und verfassungsrechtlich geboten. Ziel muss es sein, die Grundsteuer abzuschaffen und den Aufkommensausfall zu kompensieren. Dies als Teil einer großen Steuerreform, welche die Reform der Gemeindefinanzen beinhaltet. Auf die nachfolgenden Empfehlungen unter VI. wird verwiesen.

19

## VI. Empfehlungen

### 1 Steuerreform - für ein System mit wenigen Steuerarten und verständlicher Systematik

Der AfD tritt für eine grundlegende Reform des Steuersystems ein. Es soll eine verständliche Systematik aufweisen und nur wenige Steuerarten umfassen. In besonderer Weise wird dabei dem Prinzip der individuellen Leistungsfähigkeit Bedeutung einzuräumen sein. Das ausformulierte und durchgerechnete große Steuerreformkonzept des Steuerrechtsprofessors und ehemaligen Verfassungsrichters Paul Kirchhof ist ein gutes Beispiel für eine solche grundlegende Steuerreform. Die Reformansätze der von ihm geleiteten Forschungsgruppe Bundessteuergesetzbuch sehen eine Steuersatzsenkung bei Verbreiterung der Bemessungsgrundlage sowie eine Reduktion der Steuerarten vor. In Orientierung daran könnten, bei einer Konzentration auf die großen Steuerarten Einkommensteuer und Umsatzsteuer, im Besonderen die Grundsteuer und die Gewerbesteuer entfallen. Wegfallen könnten auch einige Verbrauchsteuern mit einem geringen Aufkommen auf Bundesebene, so zum Beispiel die Schaumweinsteuer und die Kaffeesteuer. Auf Landesebene sollte insbesondere die Biersteuer und auf Kommunalebene unter anderem die Vergnügungssteuer, die Schankerlaubnissteuer, die Jagd- und Fischereisteuer sowie die Zweitwohnungssteuer entfallen. Ihnen allen ist gemeinsam, dass sie verwaltungsaufwendig und aufkommensschwach sind. Sie leisten keinen nennenswerten Beitrag zur Staatsfinanzierung. Stattdessen erzeugen sie Unübersichtlichkeit der fiskali-

schen Strukturen und belasten die Bürger mit unnötigen Unterwerfungsritualen, die Staatsverdruss schüren.

Das von der AfD angestrebte Steuersystem soll wirtschaftliches Handeln von rechtlichen Barrieren und Bevormundung befreien sowie staatliches Verwalten erleichtern. Die Steuerlast soll allgemein verständlich, berechenbar und transparent sein; sie muss vom steuerbewussten Gestaltungsgeschick entkoppelt sein. Die strukturelle Vereinfachung des Steuerrechts gewährleistet Gleichheit vor dem Gesetz, Verständlichkeit des Rechts und Planbarkeit des persönlichen Verhaltens für Bürger und Wirtschaft.

## 2. Echte Gemeindesteuerreform auf den Weg bringen<sup>33</sup>

Die Reform der Kommunalsteuern bildet den schwierigsten Teil einer großen Steuerreform, da sie Veränderungen der finanzverfassungsrechtlichen Kompetenzordnung erfordert.<sup>34</sup> Im Rahmen einer solchen Reform sollte die Grundsteuer abgeschafft werden. Bei der Grundsteuer handelt es sich um eine Objektsteuer, die in ihrer wirtschaftlichen Wirkung mit der Vermögensteuer vergleichbar ist. Während die Vermögensteuer seit 1997 nicht mehr erhoben wird, soll die Grundsteuer zwar reformiert werden, jedoch in ihrem Charakter erhalten bleiben. Dies ist angesichts einer jahrzehntelangen Diskussion, die auch in den letzten Jahren zu zahlreichen Änderungsvorschlägen und auch zur Forderung nach ihrer Abschaffung geführt hat<sup>35</sup>, kaum verständlich.

Im Zusammenhang mit der geforderten Abschaffung der Grundsteuer ist selbstverständlich das Problem der ersatzweisen Ausstattung der Kommunen mit angemessenen Finanzmitteln zu lösen. Hierbei ist eine Lösung ins Auge zu fassen, die mindestens eine gleichwertige Finanzquelle darstellt und die dem verfassungsrechtlichen Erfordernis des Artikel 28 Absatz 2 GG (Hebesatzrecht der Gemeinden) entspricht.

Es liegt daher nahe, auf ein Steuersubstrat zuzugreifen, das sowohl an die Eigenschaft als Wohnbürger anknüpft als auch dem Systemgedanken der Leistungsfähigkeit genügt. Daher bieten sich die Grundlagen der Einkommensbesteuerung an, bezogen auf die den Gemeinden ein eigenes Hebesatzrecht auf ein Prozent der Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer eingeräumt werden soll. Der Entlastung der bisherigen Steuerträger der Grundsteuer würde damit eine leichte Anhebung der Steuer für alle Einkommensempfänger der Wohnsitzgemeinde gegenüberstehen. Bei einem Gesamtbetrag des zu versteuernden Einkommens von geschätzt über 1.400 Milliarden Euro entspräche das dadurch erzielte zusätzliche Einnahmenvolumen in etwa dem Aufkommen der weggefallenen Grundsteuer A und Grundsteuer B auf Ebene der Gesamtheit aller Gemeinden. Da die Bemessungsgrundlage alle Einkunftsarten umfasst, also nicht nur Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit, sondern auch beispielsweise Miet- und Pachteinnahmen und Einkünfte aus Kapitalvermögen, ist die Bemessungsgrundlage auch ausreichend groß und im Zeitablauf stets gewährleistet, dass das Steueraufkommen für die Gemeinden

<sup>33</sup> Antrag der AfD-Bundestagsfraktion „Echte Gemeindesteuerreform auf den Weg bringen“; Bundestagsdrucksache 19/11125 vom 25.06.2019.

<sup>34</sup> Tipke / Lang: Steuerrecht; 23. Auflage; Rn. 92 zu § 7.

<sup>35</sup> vgl. Kirchhof, Bundessteuergesetzbuch 2011.

keinen großen Schwankungen unterliegt. Durch die Wahl eines Korridors des Hebesatzes von 0 bis 200 Prozent wäre sichergestellt, dass zumindest auf Länderebene das Aufkommen der kommunalen Steuer immer ausreicht, um den Wegfall der Grundsteuer zu kompensieren. Der Erhebungsaufwand einer solchen Lösung gestaltet sich rational und ökonomisch. Alle kommunalen Gebietskörperschaften setzen für ihren Hoheitsbereich den Hebesatz durch kommunale Satzung fest. Die staatliche Steuerverwaltung berücksichtigt bei der Steuerfestsetzung und -erhebung die kommunale Zusatzbelastung und weist allen Gläubigergemeinden das ihnen zustehende Steueraufkommen zu. Entsprechend ist auch bei allen Abzugssteuern zu verfahren.

Neben der Gewährleistung des Prinzips der Leistungsfähigkeit bei einem solchen Modell des Ersatzes der Grundsteuer ergibt sich auch aus einer solchen Lösung eine neue Perspektive zur Gestaltung der Wohnungskosten in Deutschland. Die gesamte Mieterschaft in Deutschland, als Land mit der niedrigsten Eigentumsquote innerhalb der Europäischen Union, würde eine Entlastung in Höhe von ca. 8,4 Milliarden Euro erfahren. Dabei wären die Auswirkungen für den großstädtischen Wohnmarkt sehr bedeutsam, weil dort die größten Wohnprobleme bestehen und die bisherige Grundsteuer über besonders hohe Hebesätze eine besonders hohe Belastungswirkung entfaltet.

Als weitere Kompensation für die Abschaffung der Grundsteuer kommt eine hebesatzfähige Beteiligung der Kommunen auf die Körperschaftsteuer in Frage. Dies würde allerdings eine Verfassungsänderung voraussetzen. Die Belastung auch der Unternehmen erfolgte dann ebenfalls nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit.

Die AfD ist sich darüber im Klaren, dass bei einer solchen echten Reform verfassungsrechtliche Fragen bezüglich der Gesetzgebungshoheit noch einer weiteren Prüfung unterzogen werden müssen. Ebenso sind weitere rechtliche Folgewirkungen wie beispielsweise auf das System des Länderfinanzausgleichs ergänzend zu untersuchen. Sie empfiehlt deshalb,

- die herkömmliche Grundsteuer abzuschaffen;
- einen einfachgesetzlichen Rechtsrahmen auf der Grundlage von Artikel 106 Absatz 5 Satz 3 Grundgesetz zu schaffen, der die notwendige Gegenfinanzierung für die Gemeinden durch die hebesatzfähige Beteiligung an der Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer sicherstellt. Anknüpfungspunkt bei der Einkommensteuer sollte der Wohnsitz sein.
- einen verfassungsrechtlichen Rechtsrahmen zu schaffen, der eine hebesatzfähige Beteiligung der Gemeinden an der Körperschaftsteuer ermöglicht. Bei der Körperschaftsteuer sollten über den juristischen Unternehmenssitz hinaus alle Standorte herangezogen werden, an denen unternehmerische Tätigkeit entfaltet wird.

All dies würde auch die Beteiligung der Bürgerschaft und der Unternehmen an kommunalen Entscheidungsprozessen fördern. Darüber hinaus existiert bei dieser Vorgehensweise nur ein geringer zusätzlicher Erhebungsaufwand, da die Datenerhebung über die Einkommensteuer und Körperschaftsteuer bereits vorhanden ist.

### 3. Abschaffung der weiteren Substanzsteuern

Zu den weiteren sogenannten Substanzsteuern neben der Grundsteuer zählen die Vermögensteuer sowie die Erbschaft- und Schenkungsteuer. Bei derzeit rund 740 Milliarden Euro jährlichem Steueraufkommen des Gesamtstaates liegt deren Anteil insgesamt bei einem einstelligen Prozentbetrag. Zudem ist die Vermögensteuer bereits 1995 für verfassungswidrig erklärt worden.

Die Erbschaft- und Schenkungsteuer soll nach Ansicht der AfD abgeschafft werden. Sie ist eine Substanzsteuer, die Vermögen besteuert, welches aus versteuertem Einkommen stammt. Soweit aus Vermögenserwerb Einkünfte erwachsen, werden diese folgerichtig im System der Ertragsteuern erfasst. Die Erbschaft- und Schenkungsteuer hat neben der Fiskalzweckfunktion auch eine Umverteilungsfunktion, die sich nicht aus der Erzielung öffentlicher Einnahmen legitimiert. Die Übergabe von Vermögen soll nicht dem Zugriff des Staates ausgesetzt sein. Zudem sind die Erhebungs- und Befolgungskosten für diese Steuer überproportional hoch, wenn alle Vermögensformen rechtssicher bewertet werden sollen. Sie ist zudem mittelstandsfeindlich und setzt Fehlanreize zum Umgang mit erwirtschafteten Vermögen für die nächste Generation.

Die bereits heute bei der Erbschaftsteuer vorgesehenen Ausnahmetatbestände tragen ansatzweise der hier vertretenen Position Rechnung. Dies geschieht dadurch, dass beim Übergang von Unternehmensbeteiligungen im Erbfall ein Großteil von der Erbschaftsteuer verschont wird, sofern die Fortführung des Unternehmens unter gewissen Rahmenbedingungen gewährleistet ist. Diese Verschonung führt zurzeit dazu, dass rund sieben Milliarden Euro Erbschaftsteuer wegen des Gedankens des Erhalts von Unternehmenssubstanz nicht erhoben werden. Aus Anlass der Kalamität, die die Corona-Krise für eine Vielzahl von Unternehmen herbeiführt und somit das derzeitige System der Verschonungsregelung offensichtlich nicht mehr funktioniert (zum Beispiel wegen des Einbrechens der Lohnsummen), ist geboten, diese Situation zum Anlass zu nehmen, die hier geforderte Abschaffung der Erbschaft- und Schenkungsteuer umzusetzen.

Berlin, den 16.07.2021

Albrecht Glaser, MdB