

An die

- unmittelbaren Mitgliedsstädte DST
- außerordentlichen Mitglieder DST
- Mitglieder des Finanzausschusses DST

nachrichtlich:

- Mitgliedsverbände
- Finanzreferentinnen/Finanzreferenten und Finanzdezernentinnen/Finanzdezernenten der Mitgliedsverbände

26.09.2019

Kontakt  
Dr. Stefan Ronnecker  
stefan.ronnecker@staedtetag.de  
Hausvogteiplatz 1  
10117 Berlin  
Telefon 030 37711-720  
Telefax 030 37711-209

Aktenzeichen  
20.47.70 D  
Dokumenten-Nr.  
R 2202

[www.staedtetag.de](http://www.staedtetag.de)

## Reform der Grundsteuer – Sachstand

**Kurzüberblick:** Das Bundeskabinett hat am 21. Juni 2019 ein Gesetzespaket für eine bundesgesetzliche Reform der Grundsteuer beschlossen. Die dazu erfolgten Beratungen im Bundesrat sowie die Anhörungen im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages sind bisher insgesamt positiv verlaufen. Damit ist ein erfolgreicher Abschluss der Reform erneut näher gerückt.

Das Rundschreiben informiert über den Stand des Gesetzgebungsverfahrens, noch offene Streitpunkte und damit Risikofaktoren im Reformprozess sowie den weiteren Fahrplan für das Gesetzgebungsverfahren.

Sehr geehrte Damen und Herren,

nachstehend möchten wir Sie über den aktuellen Sachstand bei der Grundsteuer-Reform informieren.

### 1. Stand des Gesetzgebungsverfahrens

Das Bundeskabinett hat am 21. Juni 2019 ein Gesetzespaket für eine bundesgesetzliche Reform der Grundsteuer beschlossen. Die zentralen Regelungen umfassen:

- Anpassung der grundsteuerlichen Bewertungsvorschriften an die Maßgaben der Verfassungsrechtsprechung: Dem neuen Bewertungskonzept liegen anerkannte Fachmethoden aus der Immobilienbewertung zugrunde. Dabei bleibt die Grundsteuer wie bisher wertorientiert ausgestaltet. Zugleich wird das Bewertungsrecht aber erheblich vereinfacht. Das Aufkommens- und Hebesatzrecht der Städte und Gemeinden bleibt ebenso unangetastet wie die bisherigen Verwaltungszuständigkeiten. Im Ergebnis erfüllt der Entwurf damit alle bisher vom Städtetag formulierten Anforderungen an eine Grundsteuer-Reform.
- Verfassungsrechtliche Klarstellung für den Fortbestand der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Grundsteuer: Derzeit ist im verfassungsrechtlichen Schrifttum umstritten, ob und

inwieweit der Bund noch die (konkurrierende) Gesetzgebungskompetenz für die Grundsteuer hat. Der Städtetag unterstützt daher die geplante Klarstellung im Interesse der Rechtssicherheit.

- Schaffung einer Länder-Öffnungsklausel: Sie soll es den Ländern ermöglichen, durch abweichende landesrechtliche Regelungen das Bundesrecht in Teilen zu modifizieren oder auch durch komplett eigenständige Grundsteuer-Modelle zu ersetzen. Aus kommunaler Sicht kann die Aufgabe des Ziels einer bundeseinheitlichen Regelung nicht begrüßt werden. Denn dies wird den ohnehin hohen IT-Aufwand für die administrative Umsetzung eines neuen Grundsteuer-Modells vervielfachen und einem unfairen Steuerwettbewerb den Weg bereiten. Gleichwohl ist die Einfügung dieses Kompromiss-Elements im Kontext der Bund-Länder-Finanzbeziehungen erforderlich geworden, um eine bundesgesetzliche Reform überhaupt auf den Weg bringen zu können.
- Einführung einer sog. Grundsteuer C: Die Städte und Gemeinden sollen zukünftig in Gebieten mit besonderem Wohnraumbedarf optional einen erhöhten Sonder-Hebesatz für baureife, aber unbebaute Grundstücke festlegen dürfen. Eine solche Regelung ist von den Kommunen bereits seit langem gefordert worden.
- Umsetzungszeitraum: Die erstmalige Anwendung des neuen Bewertungsrechts, der Länder-Öffnungsklausel und der Grundsteuer C soll im Jahr 2025 erfolgen. Der Finanzverwaltung und den Kommunalverwaltungen bleiben damit rund fünf Jahre Zeit, um das neue Grundsteuer-Modell umzusetzen.

Der Bundesrat hat über das Gesetzespaket bereits am 20. September 2019 beraten und seine Stellungnahmen abgegeben. Gegen die geplante Verfassungsänderung und die Einführung einer Grundsteuer C hat der Bundesrat keine Einwendungen erhoben. Im Bereich der Grundsteuer-Bewertung gab es lediglich punktuelle Detail-Kritik am Entwurf. Die formulierten Einwendungen des Bundesrates bergen im Ergebnis praktisch kein Konfliktpotenzial. Die Gegenäußerung der Bundesregierung zu den Stellungnahmen des Bundesrates steht aktuell noch aus.

Die Regierungsfractionen von CDU/CSU und SPD haben das Gesetzgebungsverfahren ebenfalls bereits am 27. Juni 2019 im Rahmen einer sog. Paralleleinbringung aus der Mitte des Bundestages auf den Weg gebracht. Die Beratungen im Bundestag haben also schon begonnen, als der nach Artikel 76 Absatz 2 Satz 1 Grundgesetz für Regierungsvorlagen notwendige erste Durchgang im Bundesrat noch lief. So konnte bereits am 11. September 2019 die Sachverständigen-Anhörung zum Gesetzespaket im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages stattfinden. Der Deutsche Städtetag war zur Anhörung geladen und hat zu diesem Anlass ergänzend auch eine schriftliche Stellungnahme zu den Entwürfen abgegeben (siehe **Anlage**). Im Weiteren können so auch die Stellungnahme des Bundesrates sowie die Gegenäußerung der Bundesregierung direkt in die Ausschussberatungen des Bundestages einbezogen werden. Im Ergebnis ist das Gesetzgebungsverfahren so erheblich beschleunigt worden.

## **2. Bewertung des Verfahrensstandes**

Noch ist nicht gesichert, dass das Reformkonzept insbesondere im Bundestag tatsächlich mehrheitsfähig wird. Das gilt vor allem mit Blick auf die Notwendigkeit einer verfassungsändernden Mehrheit für die Umsetzung der Länder-Öffnungsklausel. Der Städtetag muss sich also weiterhin darauf konzentrieren, für die zügige Umsetzung des Gesetzentwurfs einzutreten. Änderungen am Reformkonzept sind von kommunaler Seite nicht mehr politisch durchsetzbar, ohne den Reformprozess als Ganzes zu gefährden.

### **2.1 Länderöffnungsklausel**

Aus kommunaler Sicht ist vor allem die Länder-Öffnungsklausel nicht zu begrüßen. Dabei ist derzeit noch weitgehend offen, ob und inwieweit einzelne Bundesländer die Länder-Öffnungsklausel tatsächlich für abweichende landesgesetzliche Regelungen bei der Grundsteuer nutzen werden. Bisher hat sich nur der

Freistaat Bayern öffentlich festgelegt, ein eigenständiges Grundsteuer-Modell zu entwickeln (sog. Flächenmodell). Darüber hinaus hat das Land Niedersachsen eine erste Ideenskizze für ein eigenständiges sog. Flächen-Lage-Modell vorgelegt. Auch in anderen Bundesländern sind Debatten über eine potenzielle Nutzung der Länder-Öffnungsklausel bekannt geworden. Aber die praktischen Hürden für abweichende landesgesetzliche Regelungen liegen für die einzelnen Länder in aller Regel vergleichsweise hoch, weil eine EDV-technische Umsetzung binnen der knapp gesetzten Umsetzungsfrist oft nur mit einem erheblichen Zusatzaufwand möglich wäre. Der Städtetag hat auf eine ablehnende Positionierung zur Länder-Öffnungsklausel verzichtet. Denn die Gesetzentwürfe der Regierungsfractionen haben nur im geschnürten Paket eine Chance, die erforderlichen Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat zu finden.

## **2.2 Bund-Länder-Finanzausgleich**

Ein noch nicht ausgeräumtes Risiko für den weiteren Reformprozess stellt derzeit die noch nicht abschließend geklärte Frage dar, wie die Grundsteuer zukünftig im System des Bund-Länder-Finanzausgleichs berücksichtigt werden soll. Bisher wird die Grundsteuer im Finanzausgleich (anteilig) über das normierte Steueraufkommen berücksichtigt: Es wird nicht das tatsächliche Grundsteuer-Aufkommen berücksichtigt, sondern ein fiktives Grundsteuer-Aufkommen. Dieses fiktive Grundsteuer-Aufkommen wird unter Berücksichtigung der bundeseinheitlich ermittelten Bewertungsergebnisse sowie eines fiktiven bundeseinheitlichen Hebesatzes ermittelt. Diese Methode lässt sich aber nur solange anwenden, wie in allen Ländern das gleiche Bewertungsrecht und die gleichen Messzahlen gelten. Sobald einzelne Ländern eigenes Grundsteuer-Recht schaffen, ist diese Ausgangsbedingung nicht mehr erfüllt. Deshalb ist im aktuellen Reformkonzept vorgesehen, dass auch Länder mit eigenem Grundsteuer-Recht eine sog. Schatten-Veranlagung auf Grundlage des Bundesrechts durchführen müssen. Das heißt, dass diese Länder zusätzliche zur Grundsteuer-Berechnung für das Landesrecht nur für Zwecke des Bund-Länder-Finanzausgleichs auch noch die fiktive Grundsteuer ermitteln müssen, die sich bei Anwendung des Bundesrechts und des fiktiven bundeseinheitlichen Hebesatzes ergeben würde. Länder mit eigenem Grundsteuer-Recht müssen demnach die Grundsteuer zukünftig zweimal berechnen. Es liegt auf der Hand, dass in diesem Kompromiss reichlich Sprengkraft für den weiteren Reformprozess liegt. Länder mit eigenem Grundsteuer-Recht werden nicht geneigt sein, den doppelten Berechnungs-Aufwand auch tatsächlich hinzunehmen. Ebenso werden aber auch die Nehmer-Länder im Finanzausgleich kaum bereit sein, die Grundsteuer nicht mehr auf Basis normierter Berechnungsgrundlagen zu berücksichtigen. Denn falls die Grundsteuer zukünftig auf Basis der Alternative des Ist-Aufkommens im Bund-Länder-Finanzausgleich berücksichtigt würde, so wäre dies für die Nehmer-Länder im Finanzausgleich mit geringeren Einnahmen verbunden. Mit Blick auf diese Ausgangslage ist das Risiko weiterhin relativ hoch, dass insbesondere der Freistaat Bayern den zeitlichen Handlungsdruck noch einmal nutzen wird, um weitere Zugeständnisse insbesondere bei der Frage der Berücksichtigung der Grundsteuer im Finanzausgleich zu erstreiten.

## **2.3 Aufkommensneutralität**

In der aktuellen Debatte werden die Städte voraussichtlich weiterhin zu Positionierungen zum Ziel der Aufkommensneutralität der Grundsteuer-Reform aufgefordert. Die Städte sollten sich dann möglichst klar zum Ziel einer aufkommensneutralen Reform bekennen, da ein entsprechender Konsens in dieser Frage eine wichtige Voraussetzung für die politische Durchsetzbarkeit des Reformprojektes ist und bleibt. Ergänzend sollten die Städte auch klarstellen, dass eine rechtzeitige Anpassung der örtlichen Hebesätze hierfür das geeignete Instrument ist. Damit werden die örtlichen Verantwortlichkeiten, aber auch die (begrenzten) örtlichen Handlungsmöglichkeiten zur Erreichung des Ziels klar umrissen.

Darüber hinaus wird im weiteren Reformprozess auch die Abschaffung der in der Betriebskostenverordnung geregelten Umlagefähigkeit der Grundsteuer auf die Mieter nochmals verschärft diskutiert werden.

### 3. Aktueller Beschluss des Präsidiums

Vor diesem Hintergrund hat das Präsidium in der 425. Sitzung am 24. September 2019 in Salzgitter (unter TOP 5 – Grundsteuer) folgenden Beschluss gefasst:

1. Das Präsidium begrüßt die jüngsten Fortschritte bei der Grundsteuer-Reform auf Bundesebene. Das vom Bundeskabinett verabschiedete Gesetzespaket für eine wertorientierte Grundsteuer bietet einen ausgewogenen Startpunkt für den weiteren parlamentarischen Beratungsprozess. Jetzt kommt es darauf an, dass Bundestag und Bundesrat die Gesetzentwürfe auch zügig verabschieden.
2. Das Präsidium fordert Bund und Länder auf, den Gesetzgebungsprozess mit aller Kraft voran zu bringen. Vorrangiges Ziel muss es sein, das fristgerechte Inkrafttreten eines Reformgesetzes zu gewährleisten.
3. Die Verantwortung für eine fristgerechte Reform der Grundsteuer liegt allein bei Bund und Ländern. Deshalb müssen Bund und Länder auch vollumfänglich für alle gemeindlichen Steuerausfälle einstehen, die durch weitere Verzögerungen im Gesetzgebungsverfahren entstehen.
4. Die Städte bekennen sich ausdrücklich zum Ziel einer aufkommensneutralen Reform. Zur Erreichung dieses Ziels werden die Städte die örtlichen Hebesätze rechtzeitig anpassen.

### 4. Weiteres Verfahren

Die Beratungen im Finanzausschuss des Bundestages sollen bis zum 16. Oktober 2019 abgeschlossen sein. Die 2. und 3. Lesung des Bundestages ist aktuell für den 18. Oktober 2019 geplant. Die Zustimmung des Bundesrates kann dann noch an drei nachgelagerten Terminen erfolgen: Am 8. November 2019, am 29. November 2019 oder am 20. Dezember 2019. Bei einer noch späteren Beschlussfassung würde die Fristsetzung des Bundesverfassungsgerichts verletzt. Zumindest temporäre Grundsteuerausfälle wären dann nicht mehr vermeidbar.

Über den weiteren Gang des Gesetzgebungsverfahrens werden wir laufend informieren.

Mit freundlichen Grüßen



Verena Göppert

**Anlage**