Bundesrat **Drucksache** **353/19**

09.08.19

Fz - AV - In - Wi - Wo

Gesetzentwurf
der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundsteuergesetzes zur Mobilisierung von baureifen Grundstücken für die Bebauung

A. Problem und Ziel

Insbesondere in Ballungsgebieten besteht ein erheblicher Wohnungsmangel. Die damit verbundene Wertentwicklung von Grundstücken wird vermehrt dazu genutzt, baureife Grundstücke als Spekulationsobjekt zu halten. Diese Grundstücke werden nur aufgekauft, um eine Wertsteigerung abzuwarten und die Grundstücke anschließend gewinnbringend wieder zu veräußern. Einer sachgerechten und sinnvollen Nutzung werden diese Grundstücke nicht zugeführt. Trotz des damit vorhandenen Baulands wird der erforderliche Wohnungsbau ausgebremst.

Ziel des Gesetzes ist es, den Kommunen zu ermöglichen, steuerliche Anreize bei der Grundsteuer zu setzen und damit baureife Grundstücke für eine Bebauung zu mobilisieren.

B. Lösung

Es wird für die Gemeinden die Möglichkeit der Festlegung eines erhöhten, einheitlichen Hebesatzes auf baureife Grundstücke eingeführt. Dadurch kann über die Grundsteuer ein finanzieller Anreiz geschaffen werden, die baureifen Grundstücke einer sachgerechten und sinnvollen Nutzung durch Bebauung zuzuführen. Der rein finanzielle Nutzen der Grundstücke als Spekulationsobjekte soll mittels des besonderen Hebesatzes auf baureife Grundstücke verringert werden.

Fristablauf: 20.09.19

Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln
Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0720-2946

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Inwieweit von der Möglichkeit zur Erhebung der Grundsteuer C durch die Gemeinden Gebrauch gemacht wird, kann im Voraus nicht eingeschätzt werden. Daher sind die finanziellen Auswirkungen auf das Steueraufkommen nicht ermittelbar.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürge

Ein Erfüllungsaufwand für die Bürgerinnen und Bürger ist nicht zu erwarten.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Ein Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft ist nicht zu erwarten.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Durch das Gesetz werden keine Informationspflichten eingeführt oder abgeschafft.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Inwieweit von der Möglichkeit zur Erhebung der Grundsteuer C durch die Gemeinden Gebrauch gemacht wird, kann im Voraus nicht eingeschätzt werden. Daher sind die Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand der Verwaltung nicht ermittelbar.

F. Weitere Kosten

Die Prüfungen zu den weiteren Kosten sind noch nicht abgeschlossen.

Eine Preiswirkung auf die Gesamtkosten von Bauvorhaben kann nicht ausgeschlossen werden.

Bundesrat **Drucksache** **353/19**

09.08.19

Fz - AV - In - Wi - Wo

Gesetzentwurf
der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundsteuergesetzes zur Mobilisierung von baureifen Grundstücken für die Bebauung

Bundesrepublik Deutschland
Die Bundeskanzlerin

Berlin, 9. August 2019

An den
Präsidenten des Bundesrates
Herrn Ministerpräsidenten
Daniel Günther

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit übersende ich gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes den von der Bundesregierung beschlossenen

> Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundsteuergesetzes zur Mobilisierung von baureifen Grundstücken für die Bebauung

mit Begründung und Vorblatt.

Federführend ist das Bundesministerium der Finanzen.

Mit freundlichen Grüßen
Dr. Angela Merkel

Fristablauf: 20.09.19

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundsteuergesetzes zur Mobilisierung von baureifen Grundstücken für die Bebauung

Vom ...

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Grundsteuergesetzes

Das Grundsteuergesetz vom 7. August 1973 (BGBl. I S. 965), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom ... (BGBl. I S. ...) [*einsetzen: Datum und Fundstelle des Grundsteuer-Reformgesetzes*] geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 25 Absatz 4 wird durch die folgenden Absätze 4 und 5 ersetzt:

   „(4) Der Hebesatz muss vorbehaltlich des Absatzes 5 jeweils einheitlich sein

   1. für die in einer Gemeinde liegenden Betriebe der Land- und Forstwirtschaft und

   2. für die in einer Gemeinde liegenden Grundstücke.

   Werden Gemeindegebiete geändert, so kann die Landesregierung oder die von ihr bestimmte Stelle für die von der Änderung betroffenen Gebietsteile für eine bestimmte Zeit verschiedene Hebesätze zulassen.

   (5) Die Gemeinde kann in Gebieten mit besonderem Wohnraumbedarf baureife Grundstücke als besondere Grundstücksgruppe innerhalb der unbebauten Grundstücke im Sinne des § 246 des Bewertungsgesetzes bestimmen und abweichend von Absatz 4 Satz 1 Nummer 2 für die Grundstücksgruppe der baureifen Grundstücke einen gesonderten Hebesatz festsetzen. Baureife Grundstücke sind unbebaute Grundstücke im Sinne des § 246 des Bewertungsgesetzes, die nach Lage, Form und Größe und ihrem sonstigen tatsächlichen Zustand sowie nach öffentlich-rechtlichen Vorschriften sofort bebaut werden könnten. Eine erforderliche, aber noch nicht erteilte Baugenehmigung sowie zivilrechtliche Gründe, die einer sofortigen Bebauung entgegenstehen, sind unbeachtlich. Die genaue Bezeichnung der baureifen Grundstücke und deren Lage sind jeweils nach den Verhältnissen zu Beginn eines Kalenderjahres von der Gemeinde zu ermitteln, in einer Karte nachzuweisen und im Wege einer Allgemeinverfügung öffentlich bekannt zu geben. In der Allgemeinverfügung ist der besondere Wohnraumbedarf zu begründen. Hat eine Gemeinde die Grundstücksgruppe baureifer Grundstücke bestimmt und für die Grundstückgruppe der baureifen Grundstücke einen gesonderten Hebesatz festgesetzt, muss dieser Hebesatz für alle in der Gemeinde liegenden baureifen Grundstücke einheitlich und höher als der einheitliche Hebesatz für die übrigen in der Gemeinde liegenden Grundstücke sein.“

2. Dem § 37 wird folgender Absatz 3 angefügt:

   „(3) § 25 Absatz 4 und 5 in der am 1. Januar 2025 geltenden Fassung ist erstmals bei der Hauptveranlagung auf den 1. Januar 2025 anzuwenden.“

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2025 in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Trotz Wohnungsmangels, vor allem in den Ballungsgebieten, werden baureife Grundstücke zu Spekulationsobjekten. Insbesondere baureife Grundstücke zwischen bebauten Grundstücken in Ballungsgebieten werden lediglich deshalb gekauft, um einen Wertzuwachs abzuwarten und die Grundstücke dann mit Gewinn weiter zu veräußern. Ein Interesse an einer sachgerechten Nutzung der Grundstücke besteht in diesen Fällen von den Grundstückseigentümern in der Regel nicht. Hierdurch entstehen dauerhafte Baulücken, die städteplanerisch unbefriedigend sind und dazu führen, dass der Bedarf an bebaubaren Grundstücken nicht gedeckt werden kann. Die die Bundesregierung tragenden Fraktionen CDU/CSU und SPD haben deshalb im Koalitionsvertrag vom 12. März 2018 vereinbart, dass die Kommunen durch Schaffung der rechtlichen Grundlagen – neben ihrer bauplanerischen Hoheit – ergänzend die Möglichkeit erhalten, die Baulandmobilisierung durch grundsteuerliche Maßnahmen zu begleiten. Um die baureifen Grundstücke für die Bebauung zu mobilisieren, wird den Gemeinden die Möglichkeit eingeräumt, einen erhöhten Hebesatz auf baureife Grundstücke festzusetzen. Die zusätzliche grundsteuerliche Belastung von baureifen aber brachliegenden Baulandgrundstücken ist im Rahmen der Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers ein wichtiges Instrument, um einerseits Spekulationen zu begegnen und andererseits Bauland für die Bebauung zu mobilisieren. Zugleich können wichtige Impulse für die Innenentwicklung der Städte und Gemeinden gegeben werden. Die bundesgesetzlich geregelte Optionsmöglichkeit zur Einführung eines eigenständigen Hebesatzrechtes für baureife Grundstücke (sog. Grundsteuer C) berücksichtigt zugleich die regional und örtlich unterschiedlichen Grundstücksmärkte sowie das jeweilige Angebot und die jeweilige Nachfrage von Bauland. Damit kann die Grundsteuer C zielgerichtet in den Gemeinden eingesetzt werden.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Bisher konnten die Gemeinden bei der Grundsteuer zwei verschiedene Hebesätze festlegen, die einheitlich für die in der Gemeinde befindlichen Betriebe der Land- und Forstwirtschaft einerseits und für die Grundstücke andererseits sein mussten.

Entsprechend dem Ziel des Gesetzes wird für die Gemeinden die Möglichkeit geschaffen, einen besonderen Hebesatz für baureife Grundstücke festzulegen. Um eine baldige bauliche Nutzung derjenigen Grundstücke zu erreichen, die nach den rechtlichen Voraussetzungen und den tatsächlichen Gegebenheiten sofort bebaut werden können, ist die Erhebung der Grundsteuer mittels eines besonderen Hebesatzes beschränkt auf die besondere Grundstücksgruppe der sog. „baureifen Grundstücke“. Als solche gelten nur unbebaute Grundstücke, die der Grundsteuerpflicht unterliegen und innerhalb oder außerhalb eines Plangebiets trotz ihrer Baureife nicht baulich genutzt werden. Dabei bleiben Hinderungsgründe zivilrechtlicher Art, die einer möglichen sofortigen Bebauung entgegenstehen, bei der Beurteilung der Baureife eines Grundstücks außer Betracht. Die jeweils örtlich zuständige Gemeinde entscheidet nach pflichtgemäßem Ermessen darüber, ob eine besondere Nachfrage nach Bauland besteht und welche steuerliche Belastung im Rahmen der verfassungsmäßigen Vorgaben den betroffenen Grundstückseigentümern auferlegt werden soll. Dadurch ist die gesonderte Grundsteuerbelastung gebietsmäßig beschränkt, auf den angestrebten Lenkungszweck zielgenau ausgerichtet und stärkt zugleich die kommunale Finanzausstattung.

Nachdem die Grundsteuerhebesätze regelmäßig von den Gemeinden jährlich überprüft werden und der besondere Hebesatz für „baureife Grundstücke" nach den vorgesehenen Regelungen vom allgemeinen Hebesatz für Grundstücke abweichen darf, kann die Besteuerung flexibel an die jeweilige Marktlage und die örtlichen Verhältnisse angepasst werden. Gleichzeitig setzt die zusätzliche Besteuerung der Grundstücksgruppe „baureifer Grundstücke“ nicht das Verhältnis von Angebot und Nachfrage außer Kraft, so dass dessen volkswirtschaftliche Funktion erhalten bleibt.

III. Alternativen

Keine.

IV. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz folgt aus Artikel 105 Absatz 2 des Grundgesetzes (GG) in Verbindung mit Artikel 72 Absatz 2 GG als auch aus Artikel 125a Absatz 2 Satz 1 GG für die Einführung einer Grundsteuer C auf baureife Grundstücke. Da die Gesetzgebungskompetenz des Bundes in der Wissenschaft nicht einheitlich beurteilt wird, soll diese unzweifelhaft abgesichert werden. Dazu erhält der Bund mit der zeitgleich eingebrachten Grundgesetzänderung uneingeschränkt die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz zur Regelung der Grundsteuer. Zeitgleich wird den Ländern über eine Ergänzung in Artikel 72 Absatz 3 GG eine umfassende abweichende Regelungskompetenz eröffnet.

1. Gesetzgebungskompetenz aus Artikel 72 Absatz 2 in Verbindung mit Artikel 105 Absatz 2 GG

Eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Artikel 72 Absatz 2 GG besteht, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht. Dies ist hier der Fall.

Die Ermöglichung eines gesonderten erhöhten Hebesatzes auf baureife Grundstücke durch das vorliegende Gesetz ist im Zusammenhang mit dem Gesetz zur Reform des Grundsteuer-und Bewertungsrechts zu sehen und stützt sich hinsichtlich der Begründung der Gesetzgebungskompetenz des Bundes auf dieselben Erwägungen. Der Bund kann danach im Rahmen seiner Einschätzungsprärogative davon ausgehen, dass bis zu sechzehn unterschiedliche Bewertungssysteme für die Grundsteuer zu nicht unerheblichen problematischen Entwicklungen in Bezug auf die Rechts-und Wirtschaftseinheit führen. Diese übergreifenden Gründe machen auch eine bundesgesetzliche Regelung einer Grundsteuer C erforderlich.

Das bundesgesetzlich geregelte Bewertungsrecht für Zwecke der Grundsteuer trifft verfahrensrechtliche Regelungen über gesonderte Feststellungen zur Vermögensart und zur Grundstücksart (vgl. § 219 Absatz 2 des Bewertungsgesetzes - BewG), die eine wesentliche Grundlage für die Definition des Steuergegenstandes nach § 2 des Grundsteuergesetzes (GrStG) bilden. Um innerhalb der bundesgesetzlich geregelten Grundstücksart der unbebauten Grundstücke (§ 219 Absatz 2 i. V. m. § 246 BewG) die Voraussetzungen zur rechtlichen Abgrenzung und Definition „baureifer Grundstücke“ zu schaffen und zugleich die unterschiedlichen Rechtswege zu garantieren, muss die besondere Grundstücksgruppe baureifer Grundstücke im Grundsteuerrecht bundeseinheitlich definiert und geregelt werden. Nur dadurch wird gewährleistet, dass im Falle der Festsetzung eines gesonderten Hebesatzes für die Grundstücksgruppe der baureifen Grundstücke keine unterschiedlichen Rechtsgrundsätze zur Anwendung kommen und die Definitionen der bebauten und unbebauten Grundstücke mit einer entsprechenden Definition der baureifen Grundstücke unterlaufen werden können. Soweit baureife Grundstücke Länder- oder Gemeindegrenzen überschreiten oder baureife Grundstücke von Unternehmen in mehreren Gemeinden

betroffen sind, die eine Grundsteuer C erheben, erfordert die Gleichmäßigkeit der Besteuerung der davon betroffenen Gebiete auch in diesen Fällen eine bundeseinheitliche Regelung im gesamtstaatlichen Interesse.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Eingriff des Bundes in die Länderkompetenz als gering einzustufen ist, wenn die Grundsteuer C wie mit dem Gesetzentwurf vorgesehen bundesgesetzlich in Form einer Ermächtigung für die Kommunen zur Anwendung eines besonderen höheren Hebesatzes für baureife Grundstücke ausgestaltet ist.

2. Gesetzgebungskompetenz aus Artikel 125a Absatz 2 Satz 1 GG

Unabhängig davon ergäbe sich eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Artikel 125a Absatz 2 GG, da fortgeltendes Bundesrecht lediglich fortgeschrieben wird. Die Einführung einer Grundsteuer C stellt keine grundlegende Neukonzeption der Grundsteuer, sondern lediglich eine Modifikation des bestehenden Grundsteuerrechts dar. Es werden bestehende Elemente der Grundsteuer verwendet und lediglich den Kommunen die Möglichkeit der Anwendung besonderer Hebesätze eingeräumt.

Die Grundsteuer C ist keine absolute Neuerung im Bundesrecht. Eine gesonderte Besteuerung baureifer Grundstücke erfolgte bereits im Zeitraum 1961/1962 durch § 12a GrStG 1961/1962. Darüber hinaus existiert mit § 73 BewG bereits eine Vorschrift, die in ihrem Absatz 1 die Grundstücksart „baureifes Grundstück“ als Unterkategorie der unbebauten Grundstücke vorsieht. Zudem wird die Erhebung der Grundsteuer C in das Ermessen der Gemeinden gestellt, die bundesgesetzliche Regelung beschränkt sich auf die Vorgaben zur Ausweisung der Kategorie der baureifen Grundstücke als Besteuerungsgegenstand der Grundsteuer C. Dies stellt keinen weitreichenden neuen Eingriff in die Länderkompetenz dar.

V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Der Gesetzentwurf ist mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen, die die Bundesrepublik Deutschland abgeschlossen hat, vereinbar.

VI. Gesetzesfolgen

1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Das Vorhaben dient nicht der Vereinfachung von Verwaltungsverfahren.

2. Nachhaltigkeitsaspekte

Das Vorhaben steht im Einklang mit der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie. Es sichert das Steueraufkommen des Gesamtstaates und unterstützt damit den Indikatorenbereich 8.2 (Staatsverschuldung - Staatsfinanzen konsolidieren, Generationengerechtigkeit schaffen). Außerdem bezweckt es die Mobilisierung baureifer Grundstücke für den erforderlichen Wohnungsbau und unterstützt damit den Indikatorenbereich 11.3 (Bezahlbarer Wohnraum für alle). Eine Nachhaltigkeitsrelevanz bezüglich anderer Indikatoren ist nicht gegeben.

3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Inwieweit von der Möglichkeit zur Erhebung der Grundsteuer C durch die Gemeinden Gebrauch gemacht wird, kann im Voraus nicht eingeschätzt werden. Daher sind die finanziellen Auswirkungen auf das Steueraufkommen nicht ermittelbar.

4. Erfüllungsaufwand

Ein Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger bzw. für die Wirtschaft ist nicht unmittelbar zu erwarten. Es werden keine Informationspflichten eingeführt oder abgeschafft. Inwieweit von der Möglichkeit zur Erhebung der Grundsteuer C durch die Gemeinden Gebrauch gemacht wird, kann im Voraus nicht eingeschätzt werden. Daher sind die Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand für die Verwaltung nicht ermittelbar.

5. Weitere Kosten

Eine Preiswirkung auf die Gesamtkosten von Bauvorhaben kann nicht ausgeschlossen werden.

6. Weitere Gesetzesfolgen

Unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Lebenssituation von Frauen und Männern sind keine Auswirkungen erkennbar, die gleichstellungspolitischen Zielen gemäß § 2 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien zuwiderlaufen.

7. Demografische Auswirkungen

Das Vorhaben hat keine Auswirkungen auf den demografischen Wandel.

VII. Befristung; Evaluierung

Die Regelungen sollen dauerhaft wirken, so dass eine Befristung nicht in Betracht kommt.

Ob hinsichtlich der Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand eine Evaluation der Regelungen erforderlich sein wird, kann erst dann beurteilt werden, wenn bekannt ist, ob und wie viele Gemeinden die Option zur Festlegung eines gesonderten Hebesatzes auf baureife Grundstücke in Anspruch genommen haben.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Grundsteuergesetzes)

Zu Nummer 1

§ 24 Absatz 4 und Absatz 5 - neu -

Absatz 4

Die Vorschrift entspricht § 25 Absatz 4 Satz 1 GrStG in der bisherigen Gesetzesfassung, nach der der Hebesatz für die Betriebe der Land- und Forstwirtschaft einerseits und die Grundstücke andererseits einheitlich festzulegen ist.

Absatz 5 - neu -

Die Vorschrift schafft nach Satz 1 für den Steuergegenstand Grundstücke (§ 2 Nummer 2 GrStG) abweichend von Absatz 4 Satz 1 Nummer 2 in Gebieten mit besonderem Wohnraumbedarf die rechtliche Möglichkeit zur Festsetzung eines gesonderten Hebesatzes für die besondere Grundstücksgruppe baureifer Grundstücke. Der von der Gemeinde gesondert festgesetzte Hebesatz ist im jeweiligen Einzelfall unmittelbar auf den vom örtlich zuständigen Finanzamt mitgeteilten Steuermessbetrag anzuwenden. Satz 2 definiert die Grundstücksgruppe „baureife Grundstücke“ und grenzt diese von der bewertungsrechtli-

chen Grundstücksart „unbebaute Grundstücke“ ab. Satz 3 regelt in Übereinstimmung mit dem bewertungsrechtlichen Stichtag und dem Zeitpunkt der Grundsteuerentstehung, dass die genaue Bezeichnung der baureifen Grundstücke und deren Lage von der Gemeinde im Hinblick auf die Heranziehung mit einem besonderen Hebesatz hinreichend zu bestimmen und im Wege einer Allgemeinverfügung öffentlich bekannt zu geben sind. Damit wird bereits dem Grunde nach die rechtliche Überprüfung zur Heranziehung eines baureifen Grundstücks gewährleistet.

Satz 4 regelt ergänzend, dass im Falle der gesonderten Festsetzung eines Hebesatzes für die besondere Grundstücksgruppe baureifer Grundstücke dieser innerhalb des Gemeindegebiets nur einheitlich zur Anwendung kommen darf und der Hebesatz dem Gesetzeszweck entsprechend höher als für die übrigen Grundstücke sein muss. Eine unterschiedliche Festsetzung von gesonderten Hebesätzen für innerhalb eines Gemeindegebiets unterschiedlich belegene baureife Grundstücke ist damit ausgeschlossen.

Zu Nummer 2

§ 36 Absatz 3 – neu –

Nach § 36 Absatz 3 GrStG sind die Regelungen dieses Gesetzes erstmals für die Grundsteuerfestsetzung im Rahmen der Hauptveranlagung zum 1. Januar 2025 anzuwenden.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Artikel 2 bestimmt, dass das vorliegende Änderungsgesetz am 1. Januar 2025 in Kraft tritt.