

G e s e t z e n t w u r f

der Fraktionen der CDU, des BSW und der SPD

Thüringer Gesetz zur Anpassung der Grundsteuerreform (ThürGAnGrStR)

A. Problem und Regelungsbedürfnis

Mit dem Grundsteuer-Reformgesetz vom 26. November 2019 (BGBl. I S. 1794) hat der Bundesgesetzgeber die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts in dessen Urteil vom 10. April 2018, Aktenzeichen 1 BvL 11/14, 1 BvL 12/14, 1 BvL 1/15, 1 BvR 639/11 und 1 BvR 889/12, für eine verfassungskonform zu gestaltende Neuregelung der Grundsteuer umgesetzt und das sogenannte Bundesmodell eingeführt, das grundsätzlich an das bestehende Bewertungs- und Grundsteuersystem anknüpft. Außerdem wurde eine Länderöffnungsklausel in Artikel 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 7 und in Artikel 105 Abs. 2 des Grundgesetzes ergänzt, die es den Ländern ermöglicht, vom Bundesmodell abweichende Regelungen für die Grundsteuer festzulegen.

Das Bundesmodell zielt nach dem Vorblatt des Grundsteuer-Reformgesetzes in der Fassung der Bundestags-Drucksache 19/11085 vom 25. Juni 2019 auf eine „verfassungskonforme, rechtssichere und zeitgemäße Fortentwicklung der Grundsteuer und der damit verbundenen Bewertung der Grundsteuerobjekte, um die Grundsteuer als verlässliche Einnahmequelle der Gemeinden zu erhalten“. Laut der Gesetzesbegründung war nicht beabsichtigt, eine strukturelle Erhöhung des Grundsteueraufkommens zu generieren. Ferner richtete die Begründung des Grundsteuer-Reformgesetzes einen Appell an die Gemeinden, die aus der Neubewertung des Grundbesitzes resultierenden Belastungsverschiebungen durch eine gegebenenfalls erforderliche Anpassung des Hebesatzes auszugleichen, um ein konstantes Grundsteueraufkommen zu sichern. Von den Ländern erwartete der Bundesgesetzgeber, dass den Gemeinden durch eine gesetzliche Anpassung der Länder nicht die Möglichkeit verwehrt wird, ihre Hebesätze zur Wahrung der Aufkommensneutralität entsprechend anzupassen.

Die Ergebnisse der Grundsteuermessbetragsfestsetzungen, die seit dem 1. Januar 2025 maßgeblich sind, haben gezeigt, dass die auf die verschiedenen Grundstücksgruppen entfallenden Messbetragsvolumina unter Berücksichtigung der im Bundesmodell grundsätzlich angestrebten Aufkommensneutralität der Grundsteuer in Summe von Gemeinde zu Gemeinde in unterschiedlichem Umfang zum gesamten Grundsteuermessbetragsvolumen beitragen.

Ein Grund hierfür ist, dass sich die mit der Reform einhergehende Wertaktualisierung der Grundstücke je nach Einzelfall und gemeindeindividuell in unterschiedlichem Umfang auswirken. Die im Rahmen der besagten aktuellen Wertermittlung zu Tage tretenden Wertverzerrungen, die auf der Ebene der Grundsteuer als Belastungsverschiebungen wahrgenommen werden, sind laut der Begründung des Grundsteuer-Reformgesetzes „das Ergebnis einer jahrzehntelangen Aussetzung der Hauptfeststellung“. Vor diesem Hintergrund kann sich der Ergebnisbeitrag der verschiedenen Grundstücksarten im Bereich der bebauten Grundstücke zum Grundsteuermessbetragsvolumen nach reformiertem Recht unter Umständen signifikant ändern. Grund hierfür kann insbesondere die unterschiedliche räumliche Struktur des vorhandenen Bestands der wirtschaftlichen Einheiten in den Gemeinden sein. Sofern das Grundsteuermessbetragsvolumen in einer Gemeinde beispielsweise überwiegend aus neuen Wohngebäuden und wenigen alten Gewerbeimmobilien resultiert, ergibt sich für die Eigentümerinnen und Eigentümer von zwei bauidentischen Immobilien in der einen Gemeinde eine andere Steuerbelastung als in einer anderen Gemeinde, in der ausschließlich neue Gewerbeimmobilien und nur wenige alte Wohngebäude anzutreffen sind. Damit wäre die vom Bundesgesetzgeber angestrebte Aufkommensneutralität zwar rechnerisch erreichbar. Aber das Bundesmodell trägt den räumlich strukturellen Gegebenheiten in den Gemeinden nicht hinreichend Rechnung. Deshalb ist eine nachträgliche Änderung unter Zugrundelegung von landeseinheitlich wirkenden Grundsteuermesszahlen allein nicht zielführend. Die Grundsteuerreform des Bundesmodells bedarf also einer Erweiterung, mit der den Gemeinden – optional – ein gesondertes Hebesatzrecht für Wohn- und Nichtwohngrundstücke eingeräumt wird, mit der die regionalen Abweichungen erforderlichenfalls abgefedert werden können, ohne dass hierbei die Gleichmäßigkeit der Besteuerung aufgegeben wird. Vielmehr wird die Gleichmäßigkeit der Besteuerung durch das optionale Hebesatzrecht in der Region erst ermöglicht. Deshalb ist die mit diesem Gesetz vorgenommene Ergänzung die logische Weiterentwicklung der Grundsteuerreform des Bundesmodells.

Thüringen wird die sogenannte Länderöffnungsklausel für die Grundsteuer B nutzen. Ziel des Vorhabens ist es, zum einen der tendenziell durch das Bundesmodell resultierenden stärkeren Belastung des wohnlich genutzten Grundbesitzes in Thüringen durch jeweils eine landesrechtlich modifizierte Steuermesszahl für Wohngrundstücke und für Nichtwohngrundstücke entgegenzuwirken. Zum anderen wird den Gemeinden die Möglichkeit eröffnet, durch differenzierte Hebesätze von Wohngrundstücken und Nichtwohngrundstücken den örtlichen Besonderheiten Rechnung zu tragen.

Von der in Artikel 105 Abs. 2 Satz 1 in Verbindung mit Artikel 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 7 und Artikel 125b Abs. 3 des Grundgesetzes eingeräumten Befugnis zur Abweichung von der Bundesgesetzgebung soll in Thüringen Gebrauch gemacht werden. Die Möglichkeit, landesrechtliche Regelungen für die Grundsteuer erlassen zu dürfen, wird damit punktuell genutzt. In Thüringen sollen zum einen abweichend von § 15 Abs. 1 Nr. 2 des Grundsteuergesetzes (GrStG) vom 7. August 1973 (BGBl. I S. 965) in der jeweils geltenden Fassung eine landesspezifische Steuermesszahl festgelegt sowie zum anderen abweichend von § 25 Abs. 4 GrStG für die Gemeinden die Möglichkeit geregelt werden, abweichende Hebesätze für Grundstücke, die Wohnzwecken dienen, und Grundstücken, die nicht oder nicht überwiegend zu Wohnzwecken dienen, zugrunde zu legen.

Trotz dieser Abweichungen bleibt es dem Grunde nach bei der Umsetzung des Bundesmodells. Dadurch wird zum Teil ein Gleichlauf mit anderen Ländern, wie beispielsweise dem benachbarten Freistaat Sachsen, hergestellt und eine intensive Zusammenarbeit im Bereich der Fortbildung, Entwicklung und Nutzung von Programmen und der organisatorischen und fachlichen Arbeit gewährleistet. Die Inanspruchnahme der Länderöffnungsklausel sichert eine verhältnismäßige Bewertung zwischen Vermögens- und Grundstücksarten bei gleichzeitig geringer Abweichung vom Bundesmodell. Es bleibt insbesondere bei der im Bundesrecht vorgesehenen wertorientierten Besteuerung des Grundbesitzes.

Von den Bestimmungen des Bewertungsrechts wird daher nicht abgewichen. Danach haben die Finanzämter im ersten Schritt den Grundsteuerwert zu ermitteln. Dies geschieht für unbebaute Grundstücke durch Multiplikation der Fläche mit dem jeweiligen Bodenrichtwert. Bei den bebauten Grundstücken wird zunächst zwischen den Nutzungsarten differenziert. Je nach Einordnung werden unterschiedliche Bewertungsverfahren eingesetzt. Zur Wertermittlung bei überwiegend wohnlich genutzten Grundstücken, das heißt bei Ein- und Zweifamilienhäusern, Mietwohngrundstücken und Wohnungseigentum, wird das Ertragswertverfahren und bei überwiegend nicht wohnlich genutzten Grundstücken, das heißt bei Geschäftsgrundstücken, gemischt genutzten Grundstücken, Teileigentum und sonstigen bebauten Grundstücken, das Sachwertverfahren angewendet.

In einem zweiten Schritt wird der so ermittelte Grundsteuerwert mit einer Steuermesszahl multipliziert. Die Steuermesszahl ist ein Tausendsatz, welcher eine reine Rechengröße zur Ermittlung des Grundsteuermessbetrags darstellt. Sie ist somit ein Faktor, der dazu dient, die Grundsteuerwerte handhabbar zu machen. Nach dem Bundesmodell beträgt die Steuermesszahl nach § 15 Abs. 1 GrStG 0,34 Promille für unbebaute oder nicht überwiegend wohnlich genutzte Grundstücke sowie 0,31 Promille für überwiegend wohnlich genutzte Grundstücke.

Der durch Multiplikation des Grundsteuerwerts mit der Steuermesszahl berechnete Grundsteuermessbetrag wird den Gemeinden anschließend durch die Finanzämter in Form der elektronischen Bereitstellung über eine Schnittstelle zur Verfügung gestellt. Die Gemeinden wenden auf den Grundsteuermessbetrag ihren Hebesatz an und setzen die Grundsteuer gegenüber den Steuerpflichtigen fest.

Die Steuermesszahlen für Wohngrundstücke und für Nichtwohngrundstücke sollen wie folgt festgelegt werden:

1. 0,23 Promille für bebaute Grundstücke, die nach § 250 Abs. 2 des Bewertungsgesetzes (BewG) im Ertragswertverfahren bewertet werden, das heißt für die in § 249 Abs. 1 Nr. 1 bis 4 BewG genannten Grundstücke,
2. 0,59 Promille für bebaute Grundstücke, die nach § 250 Abs. 3 BewG im Sachwertverfahren bewertet werden, das heißt für die in § 249 Abs. 1 Nr. 5 bis 8 BewG genannten Grundstücke.

Im Ergebnis erfolgt gegenüber dem Bundesmodell eine Abweichung bei der Höhe der Steuermesszahlen für wohnlich sowie für nicht überwiegend wohnlich genutzte Grundstücke des Grundvermögens. Damit wird die — im Bundesrecht bereits angelegte — Möglichkeit abweichender Messzahlen differenziert nach Grundstücksarten im Landesrecht genutzt.

Mit der Minderung der Steuermesszahl für Wohngrundstücke und der gleichzeitigen Erhöhung der Steuermesszahl für Nichtwohngrundstücke wird der höheren Belastung der Wohngrundstücke des Bundesmodells zielgerichtet entgegengewirkt und damit der relative Anteil am Gesamtaufkommen nach Hebesatzanpassung wieder an die Situation bis zum Ende des Jahres 2024 angeglichen.

Ziel ist es, der in Thüringen eingetretenen deutlichen Mehrbelastung der überwiegend wohnlich genutzten Grundstücke, die durch das reformierte Bewertungsverfahren zum 1. Januar 2025 eingetreten ist, entgegenzuwirken. Somit wird der Intention des Verfassungsgebers in Artikel 105 Abs. 2 Satz 1 in Verbindung mit Artikel 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 7 des Grundgesetzes, den Ländern durch die konkurrierende Gesetzgebung und die Schaffung einer Länderöffnungsklausel auch die Möglichkeit zu eröffnen, lokalen strukturellen Besonderheiten durch abweichende Regelungen gerecht zu werden, Rechnung getragen.

Das Recht auf menschenwürdiges Wohnen ist in der Bundesrepublik Deutschland ein allgemein anerkanntes existenzielles Grundbedürfnis, welches auch international verankert ist. Bei der Schaffung und Verfügbarmachung von ausreichendem Wohnraum handelt es sich um einen bedeutenden Gemeinwohlbelang.

Bei der Umsetzung des Bundesmodells hat sich eine Minderung des Anteils der im Sachwertverfahren bewerteten Grundstücke (Nichtwohngrundstücke) am Gesamtmessbetragsvolumen ergeben. Dies hat zur Folge, dass insbesondere Gemeinden, deren Grundsteueraufkommen von umfangreichen Industrie- und Geschäftsgrundstücken dominiert wird, ihre Grundsteuerhebesätze deutlich anheben mussten, um ihr bisheriges Grundsteueraufkommen beizubehalten. Durch die Anhebung der Hebesätze entsteht eine Mehrbelastung aller Grundstücke, mithin auch derer, die im Ertragswertverfahren bewertet werden (Wohngrundstücke). Als letzte Konsequenz müssen in Thüringen insbesondere Eigentümerinnen und Eigentümer von Ein- und Zweifamilienhäusern diese Belastung tragen. Die Mehrbelastung der wohnlichen Nutzung ist ein nicht gewünschter Effekt, dem gezielt durch eine Messzahlanpassung für Nichtwohngrundstücke entgegengewirkt wird.

Nach Bundesrecht darf der Hebesatz für die zum Grundvermögen gehörenden Grundstücke grundsätzlich nur einheitlich sein.

Daher wird mit der Einführung einer optionalen Festlegung differenzierter Hebesätze im Rahmen des Grundvermögens bei der Grundsteuer B in Thüringen den Gemeinden die Möglichkeit eingeräumt, den räumlich strukturellen Besonderheiten in den jeweiligen Gemeinden Rechnung zu tragen. Damit wird der Gedanke des Bundesgesetzgebers zur Aufkommensneutralität der Grundsteuerreform vollendet. Das derzeitige Bundesmodell ermöglicht zwar, dass das Aufkommen einer Gemeinde im Allgemeinen aufkommensneutral gestaltet werden kann. Jedoch können mögliche Mehrbelastungen einer Grundstücksart in den einzelnen Regionen durch das Bundesmodell nicht ausgeglichen werden, weshalb einige Eigentümerinnen und Eigentümer stärker belastet werden als andere. Indem von der Länderöffnungsklausel nach Artikel 105 Abs. 2 Satz 1 in Verbindung mit Artikel 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 7 des Grundgesetzes Gebrauch gemacht wird, können diese Mehrbelastungen bei Bedarf abgemildert werden. Mehrbelastungen in Einzelfällen sind dadurch selbstverständlich weiterhin nicht auszuschließen, sondern zwingende Folge der durch das Bundesverfassungsgericht geforderten Beseitigung der bisher verfassungswidrigen Einheitsbewertung.

Künftig wird den Gemeinden optional ermöglicht, Hebesätze wesentlich differenzierter festzulegen. Die Gemeinden können aufgrund der vorgesehenen landesrechtlichen Regelungen unterschiedliche Hebesätze für Wohngrundstücke einerseits und Nichtwohngrundstücke andererseits festlegen. Zu den Wohngrundstücken gehören die Grundstücke, die im Ertragswertverfahren zu bewerten sind. Nichtwohngrundstücke in diesem Sinne umfassen in der für Thüringen geltenden Regelung die unbebauten Grundstücke und die Grundstücke, die im Sachwertverfahren zu bewerten sind. Die Gemeinden können diese Option nutzen, müssen es jedoch nicht. Sie können auch weiterhin einen einheitlichen Hebesatz für Grundstücke des Grundvermögens festlegen.

Mit dieser weiteren Differenzierungsmöglichkeit wird die Ausgestaltung der Grundsteuerreform in ihrem bereits dargestellten Verfahren zur Ermittlung der Grundsteuer weiterentwickelt. Es werden nicht nur neue Bemessungsgrundlagen in Gestalt von Grundsteuerwerten und Grundsteuermesszahlen, sondern auch die Regelungen der für den dritten Schritt maßgeblichen Hebesätze flexibler gestaltet. Das ermöglicht den Gemeinden, zusätzlich zur bisher zulässigen Unterscheidung zwischen Grundsteuer A für land- und forstwirtschaftliches Vermögen, Grundsteuer B für das Grundvermögen, soweit nicht von Grundsteuer C erfasst, und Grundsteuer C für unbebaute baureife Grundstücke zur Baulandmobilisierung, auch die Belastung zwischen Wohngrundstücken und Nichtwohngrundstücken regionalverantwortlich zu steuern und durch Ausübung dieser Option im Sinne einer Feinsteuerung eigenverantwortlich die grundsteuerlichen Auswirkungen in Abhängigkeit der räumlich-strukturellen Verhältnisse vor Ort, das heißt das Verhältnis von Wohnbebauung zu Nichtwohnbebauung, beispielsweise mit Gewerbe- und Industriegrundstücken, unter Berücksichtigung kommunalpolitischer Zielsetzungen festzulegen. Dies eröffnet den Gemeinden überdies die Möglichkeit, im Rahmen der Grundsteuer eigene politische Lenkungsziele festzulegen, die im ersten Schritt – der sogenannten Bewertungsebene – rechtlich nicht zulässig wären, beispielsweise die Förderung des Wohnens als hohes soziales Gut oder die Steigerung der Attraktivität der Gemeinde als Wirtschaftsstandort. Eine solche Feinsteuerung kann mit Steuermesszahlen, die landesweit im Sinne einer Grobsteuerung wirken würde, nicht realisiert werden.

Diese zusätzliche Möglichkeit der Flexibilität wird den Gemeinden in Thüringen zum 1. Januar 2027 eingeräumt.

Die Gemeinden können die landesrechtlich geregelte Möglichkeit nutzen, um den vielfältigen und unterschiedlichen Entwicklungen in den einzelnen Regionen Rechnung zu tragen. Bei einer Nutzung der neuen Flexibilität obliegt es den Gemeinden, bei einer Differenzierung der Hebesätze hinreichende verfassungsrechtliche Rechtfertigungsgründe darzulegen. Bei der Ausgestaltung des differenzierten Hebesatzrechts müssen sich die Gemeinden innerhalb verfassungsrechtlicher Grenzen bewegen und dürfen im Rahmen der Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes die Eigentümerinnen und Eigentümer einer Grundstücksart nicht unverhältnismäßig stark belasten.

Nutzt eine Gemeinde die Option, muss sie die Gründe für die von ihr gewählte Differenzierung darlegen, um verfassungsrechtlich abzusichern, dass die Grenzen des Gleichbehandlungsgebots nach Artikel 3 des Grundgesetzes trotz der differenziert getroffenen Belastungsentscheidung oder der Lenkungsmaßnahmen nicht überschritten werden.

B. Lösung

Erlass eines Gesetzes, mit dem von der in Artikel 105 Abs. 2 Satz 1 in Verbindung mit Artikel 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 7 und Artikel 125b Abs. 3 des Grundgesetzes eingeräumten Befugnis zur Abweichung von der Bundesgesetzgebung Gebrauch gemacht wird.

C. Alternativen

Um dem Regelungsbedürfnis zu entsprechen, besteht keine sinnvolle Alternative.

D. Kosten

Durch die nach dem 1. Januar 2027 vorgesehene Inanspruchnahme der Länderöffnungsklausel ergibt sich im Vergleich zur Umsetzung der bundesgesetzlichen Regelung ein zusätzlicher Stellen- und Vollzugaufwand.

Die erforderlichen Verwaltungsverfahren der Finanzverwaltung werden durch abweichende Steuermesszahlen in der Weise beeinflusst, als dass die Finanzämter etwa 640.000 neue Grundsteuermessbescheide erstellen, drucken und versenden müssen. Darüber hinaus entstehen weitere Personalkosten, beispielsweise für alle Tätigkeiten im Zusammenhang mit den eingehenden Rechtsbehelfen sowie weitere sonstige Verwaltungstätigkeiten, insbesondere zur Vorbereitung. Dem Land entstehen mit der Einführung der landesspezifischen Steuermesszahlen Mehrausgaben in Höhe von etwa 3,3 Millionen Euro.

Die Programmierung der abweichenden Steuermesszahlen soll durch den Freistaat Bayern über das bereits eingerichtete übergeordnete IT-Projekt Konsens erfolgen. Der Freistaat Bayern hat den übernehmenden Ländern des Bundesmodells zugesagt, ohne gesonderte Kosten länderindividuelle Messzahlen zu programmieren.

Die Gemeinden müssen bei einer Anpassung der Steuermesszahlen erneut die geänderten Datensätze von der Finanzverwaltung elektronisch verarbeiten, im Rahmen der Aufkommensneutralität neue Hebesätze ermitteln und etwa 850.000 neue Grundsteuerbescheide erlassen. Die Kosten hierfür können nicht beziffert werden.

Da den Gemeinden lediglich die Option eröffnet wird, differenzierte Hebesätze festzusetzen, ist nicht absehbar, wie viele Gemeinden von dieser Option Gebrauch machen werden. Soweit die Gemeinden von differenzierten Hebesätzen Gebrauch machen, entstehen keine darüber hinausgehenden Zusatzkosten.

Die mit dem Bundesmodell angestrebte grundsätzliche Aufkommensneutralität auf gebietskörperschaftlicher Ebene sollte konzeptionell durch die Bestimmung von Steuermesszahlen erreicht werden, mit denen unter der Annahme von konstanten Hebesätzen ein annähernd gleiches Grundsteueraufkommen rechnerisch erreicht werden kann. Damit war klar, dass das Aufkommen der Grundsteuer jedoch entsprechend den verfassungsrechtlichen Vorgaben des Artikels 28 Abs. 2 des Grundgesetzes letztlich auf kommunaler Ebene durch die Festsetzung der Hebesätze bestimmt wird.

An diesem rechnerischen Zusammenhang hat sich nichts geändert. Die grundsätzlich angestrebte Aufkommensneutralität auf kommunaler Ebene kann auch bei der Freigabe der Hebesätze für Wohn- und Nichtwohngrundstücke unverändert erreicht werden. Daneben bietet eine Öffnung differenzierter Hebesätze den Gemeinden eine erweiterte Möglichkeit, die Grundsteuerreform für die Eigentümerinnen und Eigentümer einer Grundstücksgruppe gleichermaßen aufkommensneutral zu gestalten und mögliche Mehrbelastungen in Summe der Grundstücksgruppe zu vermeiden.

Die Grundsteuer A und B führte im Jahr 2023 in Thüringen zu einem Aufkommen von knapp 254 Millionen Euro und ist damit ein wichtiger Baustein der kommunalen Finanzausstattung. Die Grundsteuerreform war daher unverzichtbar, um die Finanzausstattung der Gemeinden in Thüringen auch weiterhin sicherzustellen. Durch die Öffnung der Hebesätze werden die Gemeinden in ihrem Selbstverwaltungsrecht gestärkt.

Die Grundsteuerreform soll aufkommensneutral erfolgen. Gleichzeitig muss eine verfassungsfeste Erhebung der Grundsteuer sichergestellt werden. Daher sind Belastungsveränderungen im Einzelnen nicht ausgeschlossen, sondern zwingend erforderlich, weil die vom Bundesverfassungsgericht beanstandeten Wertverzerrungen zwischen den einzelnen Grundstücksarten weiterhin beseitigt werden müssen.

Durch dieses Gesetz wird den Gemeinden zukünftig die Möglichkeit eröffnet, den Grundbesitz privater Haushalte oder von Unternehmen im Rahmen der Festlegung differenzierter Hebesätze zu fördern.

**Thüringer Gesetz
zur Anpassung der Grundsteuerreform (ThürGAnGrStR)**

Der Landtag hat das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1

Steuermesszahl für in Thüringen liegende,
bebaute Grundstücke

(1) Die Steuermesszahl beträgt abweichend von § 15 Abs. 1 Nr. 2 des Grundsteuergesetzes (GrStG) vom 7. August 1973 (BGBl. I S. 965), zuletzt geändert durch Artikel 32 des Gesetzes vom 2. Dezember 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 387), für in Thüringen liegende, bebaute Grundstücke

1. im Sinne des § 249 Abs. 1 Nr. 1 bis 4 des Bewertungsgesetzes (BewG) in der Fassung vom 1. Februar 1991 (BGBl. I S. 230) in der jeweils geltenden Fassung 0,23 Promille,
2. im Sinne des § 249 Abs. 1 Nr. 5 bis 8 BewG 0,59 Promille.

(2) Für die Berechnung der Ermäßigung der Steuermesszahl nach § 15 Abs. 2 bis 5 GrStG ist die Steuermesszahl nach Absatz 1 maßgeblich; im Übrigen bleibt § 15 GrStG unberührt.

§ 2

Neuveranlagung

(1) Für in Thüringen liegende Grundstücke ist über § 17 Abs. 2 GrStG hinaus der Steuermessbetrag auch dann neu festzusetzen, wenn während des Hauptveranlagungszeitraums die Steuermesszahlen durch Gesetz geändert werden.

(2) Für in Thüringen liegende Grundstücke ist ergänzend zu § 17 Abs. 3 Satz 2 GrStG auch der Neuveranlagungszeitpunkt der Beginn des Kalenderjahres, ab dem in den Fällen des § 1 Abs. 1 die geänderten Steuermesszahlen erstmals gelten, jedoch frühestens der Beginn des Kalenderjahres, in dem der neue Steuermessbescheid erteilt wird.

§ 3

Festsetzung des Hebesatzes

Abweichend von § 25 Abs. 4 GrStG in der jeweils geltenden Fassung muss für in Thüringen liegende Grundstücke der Hebesatz vorbehaltlich des § 25 Abs. 5 GrStG jeweils einheitlich sein

1. für die in einer Gemeinde liegenden Betriebe der Land- und Forstwirtschaft,
2. für die in einer Gemeinde liegenden unbebauten Grundstücke die nach § 247 BewG zu bewerten sind und die in einer Gemeinde liegenden bebauten Grundstücke, die nach § 250 Abs. 3 BewG im Sachwertverfahren zu bewerten sind, sowie
3. für die in einer Gemeinde liegenden bebauten Grundstücke, die nach § 250 Abs. 2 BewG im Ertragswertverfahren zu bewerten sind.

Die Gemeinde kann für die in Satz 1 Nr. 2 und 3 genannten Grundstücke einen zusammengefassten Hebesatz in identischer Höhe festsetzen. Werden Gemeindegebiete geändert, kann die Landesregierung oder die von ihr be-

stimmte Stelle für die von der Gebietsänderung betroffenen Gebietsteile für eine bestimmte Zeit verschiedene Hebesätze zulassen.

§ 4
Anwendung des Gesetzes

(1) Dieses Gesetz ist erstmals für die Grundsteuer des Kalenderjahres 2027 anzuwenden.

(2) Die Bestimmungen des Grundsteuergesetzes sind für Zwecke der Ermittlung, Festsetzung und Erhebung der Grundsteuer ab dem Kalenderjahr 2027 nur anzuwenden, soweit in den §§ 1 bis 3 nichts Anderes geregelt ist. Auf die Festsetzung und Erhebung der Grundsteuer der Kalenderjahre bis einschließlich 2026 findet dieses Gesetz keine Anwendung.

§ 5
Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Begründung:**A. Allgemeines**

In dem Gesetz wird punktuell die in Artikel 105 Abs. 2 Satz 1 in Verbindung mit Artikel 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 7 des Grundgesetzes eingeräumte Befugnis zur Schaffung landesrechtlicher Regelungen für die Bewertung des Grundvermögens für Zwecke der Grundsteuer wahrgenommen. Der Erhebung der Grundsteuer werden die Werte entsprechend Artikel 125b Abs. 3 des Grundgesetzes ab dem 1. Januar 2027 zugrunde gelegt.

Mit dem Grundsteuer-Reformgesetz vom 26. November 2019 (BGBl. I S. 1794) hat der Gesetzgeber die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts in dessen Urteil vom 10. April 2018, Aktenzeichen 1 BvL 11/14, 1 BvL 12/14, 1 BvL 1/15, 1 13v1R. 639/11 und 1 BvR 889/12, für eine verfassungskonform zu gestaltende Neuregelung der Grundsteuer umgesetzt. Daneben ist es den Ländern durch Artikel 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 7 des Grundgesetzes möglich, vom Bundesmodell abweichende Regelungen für die Grundsteuer zu treffen. Dies schließt auch die Befugnis zur Ausgestaltung der Erhebungsmöglichkeiten ein.

Ziel ist es, durch zwei vom Bundesmodell abweichende Steuermesszahlen für Wohngrundstücke und für Nichtwohngrundstücke den regionalen Besonderheiten in Thüringen Rechnung zu tragen. Eine durch das Bundesmodell erfolgte starke Belastung von wohnlich genutzten Grundstücken in Thüringen wird damit abgemildert. Die Möglichkeit, landesrechtliche Regelungen für die Grundsteuer erlassen zu dürfen, wird unter anderem auch durch die Schaffung einer Option zu differenzierten Hebesätzen im Grundvermögen abweichend von § 25 Abs. 4 GrStG vom 7. August 1973 (BGBl. I S. 965) in der jeweils geltenden Fassung genutzt.

Durch die vorgesehenen Änderungen bleibt die grundsätzliche Anwendbarkeit des Bewertungsgesetzes in der Fassung vom 1. Februar 1991 (BGBl. I S. 230) in der jeweils geltenden Fassung und des Grundsteuergesetzes erhalten.

Durch das Gesetz wird keine strukturelle Erhöhung des Grundsteueraufkommens bezweckt. An die Gemeinden wird im Rahmen ihrer kommunalen Selbstverwaltungshoheit appelliert, das aus der Neubewertung des Grundbesitzes resultierende Grundsteueraufkommen zu evaluieren und unter dem Ziel der Aufkommensneutralität der Grundsteuerreform die Festlegung der kommunalen Hebesätze zu prüfen.

Mit der neu eingeführten Möglichkeit zur Differenzierung der Hebesätze erhalten die Gemeinden das Instrument, mit dem den räumlich-strukturell unterschiedlichen Verhältnissen im Gemeindegebiet Rechnung getragen werden kann. Das Ermittlungsverfahren zur Grundsteuer stellt sich wie folgt dar:

Als erster Schritt sind in Thüringen nach Maßgabe des Bundesmodells wertabhängige Bemessungsgrundlagen mittels Grundsteuerwertbescheid förmlich festzustellen. Diese Grundlagen bilden die Relationen der Grundstücke zueinander zutreffend ab, wobei dem Gesetzgeber nach der verfassungsrechtlichen Vorgabe bei der Grundsteuer eine umfangreiche Typisierungsbefugnis zugestanden wurde.

In einem zweiten Schritt erfolgt eine Multiplikation des Grundsteuerwerts mit der jeweiligen Grundsteuermesszahl. Mit der Festlegung der Grundsteuermesszahlen erfolgt im Vorgriff auf die spätere Grundsteuerfestset-

zung bereits eine Grobsteuerung der Belastungswirkungen hinsichtlich der Gruppe der unbebauten Grundstücke, der Gruppe der Wohngrundstücke und der Gruppe der Nichtwohngrundstücke. Die Grundsteuermesszahlen wirken dabei nur landeseinheitlich, mithin ist eine Differenzierung der Grundsteuermesszahlen nach den räumlich-strukturellen Verhältnissen in den Gemeinden nicht möglich.

Im dritten Schritt obliegt es den Gemeinden durch die Festlegung der Hebesätze über die endgültige Steuerbelastung in ihrem Gemeindegebiet zu entscheiden. Abweichend vom bisherigen Grundsatz der Hebesatzeinheitlichkeit im Bundesrecht kann mit der optionalen Öffnung der Hebesatzregelung räumlich-strukturellen Verhältnissen vor Ort Rechnung getragen werden, die auch die Belastungsentscheidung der Gemeinde in Abhängigkeit von objektiven Kriterien zum Ausdruck bringt.

Diese finale Belastungsentscheidung kann nur die Gemeinde treffen, wenn sie auch darüber entscheiden kann, in welchem Verhältnis die Gruppen der Grundstücksarten zueinander belastet werden sollen. Es ist nicht erforderlich, für jede einzelne Grundstücksart gesonderte Hebesätze vorzusehen. Vielmehr reicht es aus, die in unterschiedlichen Bewertungsverfahren erfassten Grundstücke mit unterschiedlichen Hebesätzen zu belasten.

Das bedeutet, dass die Gemeinde jeweils einheitliche, aber voneinander abweichende Hebesätze einerseits für im Ertragswertverfahren bewertete bebaute Grundstücke („Wohngrundstücke“) und andererseits für im Sachwertverfahren bewertete bebaute Grundstücke („Nichtwohngrundstücke“) und unbebaute Grundstücke festlegen kann. Eine weitere Differenzierung zwischen im Sachwertverfahren bewerteten bebauten Grundstücken und unbebauten Grundstücken wird nicht vorgenommen. Damit folgt das Gesetz den Strukturen im Grundsteuergesetz.

B. Zu den einzelnen Bestimmungen

Zu § 1

Zu Absatz 1

In Absatz 1 werden die Steuermesszahlen für in Thüringen liegende Wohngrundstücke und Nichtwohngrundstücke abweichend vom Bundesrecht festgelegt. Es erfolgt eine Differenzierung zwischen den Arten des Grundvermögens in die Gruppe der bebauten Grundstücke, die im Ertragswertverfahren bewertet werden, und der bebauten Grundstücke, die im Sachwertverfahren bewertet werden. Durch die Erfassung aller Arten des Grundvermögens wird eine Übersichtlichkeit und lückenlose Verständlichkeit in der Rechtsanwendung gesichert. § 1 bildet eine Grundlage, mit der flexibel auf die landesrechtlichen Besonderheiten reagiert werden kann. Mit der Festlegung der landesspezifischen Steuermesszahlen für Wohngrundstücke und für Nichtwohngrundstücke werden die teilweise lokalen strukturellen Besonderheiten in Thüringen berücksichtigt.

Durch die vom Bundesrecht abweichende landesrechtliche Festlegung der Steuermesszahlen werden die Eigentümerinnen und Eigentümer von wohnlich genutzten Grundstücken entlastet und bezahlbarer Wohnraum gefördert. Die Wohnraumförderung geht dabei über die Ermäßigungsstatbestände nach § 15 Abs. 2 bis 4 GrStG hinaus.

Zu Absatz 2

Absatz 2 dient der gesetzlichen Klarstellung, dass die landesspezifischen Steuermesszahlen Bezugsgröße für die bundesgesetzlichen Ermäßigungstatbestände in § 15 Abs. 2 bis 5 GrStG sind. Damit wird sichergestellt, dass die bundesgesetzliche Förderung im gleichen Verhältnis auch in Thüringen gilt.

Zu § 2

Mit der Norm wird die Möglichkeit zur Änderung von bestandskräftigen Grundsteuermessbescheiden zum 1. Januar 2027 infolge der Änderung der Steuermesszahlen während des Hauptveranlagungszeitraums geregelt.

Die Schaffung einer Rechtsgrundlage für eine Neuveranlagung innerhalb des Hauptfeststellungszeitraums ist erforderlich, da bei Schaffung des Bundesmodells der Bundesgesetzgeber nur feste, regelmäßige Hauptfeststellungszeitpunkte vorgesehen hat. Die Notwendigkeit der Anpassungen der Steuermesszahlen aufgrund erster Evaluierungsergebnisse und der daraus resultierende Bedarf einer Neuveranlagung schon vor Ablauf des ersten Hauptfeststellungszeitraums hat der Bundesgesetzgeber nicht im Blick gehabt. Die Norm dient der Schließung dieser Regelungslücke.

Zu § 3

Die Gemeinden erlangen die Möglichkeit der Differenzierung der Hebesätze zwischen unbebauten Grundstücken und Nichtwohngrundstücken sowie Wohngrundstücken. Eine Verpflichtung der Gemeinden, unterschiedliche Hebesätze festzulegen, besteht dabei nicht. Vielmehr können die Gemeinden in Abhängigkeit von den räumlich-strukturellen Verhältnissen in ihrem Gemeindegebiet auch einen einheitlichen Hebesatz festsetzen und damit das bisherige Recht unverändert fortführen. Mit dem Gesetz wird für die Gemeinden die Möglichkeit geschaffen, im Wege der „Feinjustierung“ über die grundsteuerliche Belastung in den Grundstücksgruppen der unbebauten Grundstücke, der sogenannten Wohngrundstücke sowie der sogenannten Nichtwohngrundstücke eigenverantwortlich zu befinden.

Durch die ergänzende Regelung wird das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden, wozu gerade auch die Ausgestaltung der Steuerquellen gehört, gestärkt. Die Hebesätze für die Grundsteuer werden von den Gemeinden selbst festgesetzt. Das Land hat insoweit keine Einwirkungsmöglichkeit auf einzelne Gemeinden. Die Gründe, aus denen eine Hebesatzanpassung erfolgt, können verschiedener Natur sein und müssen nicht zwingend nur eine Folge der Grundsteuerreform sein.

Macht die Gemeinde von der Möglichkeit der Hebesatzdifferenzierung Gebrauch, sind die Gründe für unterschiedliche Hebesätze in der Satzung über die Festsetzung der Hebesätze von der Gemeinde nachvollziehbar darzulegen. Der Begründungszwang trägt dem Umstand Rechnung, dass die Abweichung vom Grundsatz der Hebesatzeinheitlichkeit zu einer Ungleichbehandlung verschiedener Grundstücksgruppen – insbesondere zwischen der Gruppe der unbebauten Grundstücke, der Gruppe der Wohngrundstücke und der Gruppe der Nichtwohngrundstücke – und damit zu einer Belastungsungleichheit führt, die in Ansehung des Prinzips der finanziellen Leistungsfähigkeit sowie des verfassungsrechtlichen Willkürverbots zu rechtfertigen ist. Sachlicher Grund

für differenzierte Hebesätze kann zum Beispiel die Verwirklichung kommunalpolitischer Ziele, wie die Förderung des Wohnraumangebots in der Gemeinde, sein.

Die Rechtfertigungsgründe müssen umso deutlicher dargelegt werden, je größer die Abweichung der Hebesätze voneinander ist. Unabhängig vom Rechtfertigungsgrund darf die Abweichung zwischen den Hebesätzen jedoch nicht unverhältnismäßig groß sein. Die Gemeinden haben darauf zu achten, dass der Hebesatz für eine Gruppe von Grundstücksarten nicht zu Lasten einer anderen besonders unverhältnismäßig hoch festgelegt wird, damit die Eigentümerinnen und Eigentümer der anderen Grundstücksarten nicht über Gebühr stark entlastet werden. Die Grundsteuerbelastung darf zudem für keine der Eigentümerinnen und Eigentümer einer Grundstücksart eine erdrosselnde Wirkung haben. Die Grundsteuer ist eine kommunale Steuer. Sie wird durch die Gemeinde erhoben und verbleibt in der Gemeinde. Sie ist damit ein zentraler Baustein der kommunalen Selbstverwaltung.

Die Möglichkeit, optional differenzierte Hebesätze in der Gemeinde festlegen zu können, ist auch im Hinblick auf § 25 Abs. 5 GrStG zu sehen. Diese Regelung kann seitens der Gemeinde zwecks Baulandmobilisierung erstmalig seit 1. Januar 2025 Anwendung finden und bedeutet im Ergebnis nichts anderes als eine Modifikation der Grundsteuer B in der bisher geltenden Form, da sich der Anwendungsbereich auf unbebaute baureife Grundstücke, mithin Grundvermögen, bezieht.

Zu Satz 1

Satz 1 enthält die Regelung, dass der Hebesatz für den in einer Gemeinde liegenden Grundbesitz jeweils einheitlich sein muss für

1. Betriebe der Land- und Forstwirtschaft,
2. Nichtwohngrundstücke sowie unbebaute Grundstücke und
3. Wohngrundstücke.

Die insoweit vorgesehene Option zur Differenzierung der Hebesätze folgt der Unterscheidung der Grundsteuermesszahlen im Bundesmodell.

Zu Nummer 1

Mit Nummer 1 ist geregelt, dass der Hebesatz für die in einer Gemeinde liegenden Betriebe der Land- und Forstwirtschaft einheitlich sein muss. Diese Regelung entspricht § 25 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 GrStG.

Zu Nummer 2

Durch Nummer 2 ist die Einheitlichkeit des Hebesatzes für die in einer Gemeinde liegenden unbebauten Grundstücke, die nach § 247 BewG zu bewerten sind, und bebauten Grundstücke, die nach § 250 Abs. 3 BewG im Sachwertverfahren zu bewerten sind (Nichtwohngrundstücke), geregelt.

Damit gilt für unbebaute Grundstücke derselbe Hebesatz, der für die im Sachwertverfahren zu bewertenden Grundstücke festgelegt wird. Für unbebaute Grundstücke wird keine Option für einen gesonderten Hebesatz eingeführt, weil im Bundesmodell bereits eine Option für baureife Grundstücke ab dem Jahr 2025 vorgesehen ist. Nach Maßgabe des § 25 Abs. 5 Satz 1 GrStG kann die Gemeinde insoweit zur Baulandmobilisierung einen gesonderten, gegebenenfalls höheren Hebesatz festlegen; der als Grundsteuer C bezeichnet wird.

Zu Nummer 3

Die Einheitlichkeit des Hebesatzes für die in einer Gemeinde liegenden bebauten Grundstücke, die nach § 250 Abs. 2 BewG im Ertragswertverfahren zu bewerten sind, ist mit Nummer 3 geregelt.

Zu Satz 2

Mit der Regelung wird es den Gemeinden ermöglicht, von einer Differenzierung der Hebesätze abzusehen.

Zu Satz 3

Dieser Satz entspricht § 25 Abs. 4 Satz 2 GrStG.

Zu § 4

In der Norm ist geregelt, wann das Gesetz erstmalig Anwendung findet. Damit ist erstmalig für das Kalenderjahr 2027 die Grundsteuer unter Berücksichtigung der Regelungen dieses Gesetzes festzusetzen.

Zu § 5

Um entsprechende Vorbereitungen treffen zu können, ist als Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes der Tag nach der Verkündung geregelt. Der Zeitpunkt der erstmaligen Anwendung des Gesetzes ergibt sich aus § 4.

Für die Fraktion
der CDU:

Für die Fraktion
des BSW:

Für die Fraktion
der SPD:

Jary

Dr. Wogawa

Merz