

## Unterrichtung

durch den Präsidenten des Landtags

### **Gutachtliche Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes (WD 3/25) zur Reform des Grundsteuerrechts in Thüringen – Zur Verfassungskonformität innerhalb eines Hauptveranlagungszeitraums vorgenommener Steuermesszahlerhöhungen**

Die erbetene gutachtliche Stellungnahme zur Reform des Grundsteuerrechts in Thüringen – Zur Verfassungskonformität innerhalb eines Hauptveranlagungszeitraums vorgenommener Steuermesszahlerhöhungen wurde vom Wissenschaftlichen Dienst der Landtagsverwaltung unter der Gutachtennummer WD 3/25 erstellt und gemäß § 8 Abs. 1 der Anlage 4 der Geschäftsordnung in das Abgeordneteninformationssystem (AIS) eingestellt (vergleiche Vorlage 8/750).

Diese gutachtliche Stellungnahme wird nunmehr vom Wissenschaftlichen Dienst gemäß § 125 Abs. 2 Satz 2 der Geschäftsordnung in Verbindung mit § 8 Abs. 4 der Anlage 4 der Geschäftsordnung zusätzlich auf der Internetseite des Landtags in der Parlamentsdokumentation veröffentlicht und ist unter der o.g. Drucksachenummer abrufbar.

Dr. Thadäus König  
Präsident des Landtags

Anlage\*

---

\* Hinweis:

Die gutachtliche Stellungnahme wurde in Papierform an den Auftraggeber verteilt. Sie steht elektronisch im Abgeordneteninformationssystem (AIS) und in der Parlamentsdokumentation zur Verfügung.

**Gutachtliche Stellungnahme**

**Reform des Grundsteuerrechts in Thüringen – Zur Verfassungskonformität innerhalb eines Hauptveranlagungszeitraums vorgenommener Steuermesszahlerhöhungen**

**Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes sind zunächst parlamentsinterne Stellungnahmen. Die Zugänglichkeit der Ausarbeitungen richtet sich nach § 125 Abs. 2 der Geschäftsordnung i.V.m. § 8 der Anlage 4 der Geschäftsordnung des Thüringer Landtags.**

## Gliederungsübersicht

A. Sachverhalt und Gutachtenauftrag.....	3
B. Würdigung .....	6
I. Das System der Grundsteuer.....	6
1. Grundsteuerwert und Grundsteuerwertbescheid .....	6
a) Gegenstand und Geltung.....	6
b) Insbesondere: Die Fortschreibung.....	7
2. Grundbesteuermessbetrag und Grundsteuerermessbescheid.....	8
a) Inhalt und Verfahren .....	8
b) Geltung des Grundsteuerermessbescheids .....	9
c) Insbesondere: Die Neuveranlagung nach § 17 GrStG .....	10
aa) Überblick.....	10
bb) Insbesondere die Neuveranlagung auf Grund von § 17 Abs. 2 Nr. 1 GrStG .....	11
3. Grundsteuerbescheid von der Kommune (Hebesatz) .....	12
II. Die Neubestimmungen der Gesetzentwürfe.....	13
1. Überblick .....	13
a) Regelungsinhalte.....	13
b) Stellung des Regelungsanliegens im Grundsteuersystem .....	14
2. Vereinbarkeit der Gesetzentwürfe mit höherrangigem Recht.....	15
a) Formelle Verfassungskonformität: insbesondere die Abweichungsmöglichkeit der Länder vom Grundsteuergesetz des Bundes .....	15
b) Materielle Verfassungskonformität: Insbesondere Vertrauensschutz .....	15
aa) Bedeutung des Vertrauensschutzes.....	15
bb) Die Vereinbarkeit der Gesetzentwürfe mit dem Grundsatz des Vertrauensschutzes in der konkreten Konstellation .....	17
(1) Rückwirkende Regelung.....	18
(2) Betätigtes schutzwürdiges Vertrauen.....	18
(3) Abwägung .....	20
(4) Zwischenergebnis.....	20
c) Ergebnis .....	20
C. Ergebnisse.....	21

## A. Sachverhalt und Gutachtenauftrag

Die Fraktionen der CDU, des BSW und der SPD haben in der Drs. 8/1269 vom 11. Juni 2025 den Entwurf zu einem „Thüringer Gesetz zur Anpassung der Grundsteuerreform (Thür-GAnGrStR)“ in den Landtag eingebracht. Der Entwurf sieht – abweichend von den Bestimmungen des Grundsteuergesetzes des Bundes – unter anderem die Normierung spezieller Steuermesszahlen vor (§ 1 des Entwurfs) sowie die Bestimmung eines gesonderten Neuveranlagungstatbestands (§ 2 des Entwurfs). Die entworfenen Regelungen lauten insbesondere:

### § 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.

### § 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.

Bereits zuvor brachte die Fraktion Die Linke ihren Entwurf zu einem „Thüringer Gesetz zur Einführung einer Landesgrundsteuer (Thüringer Grundsteuergesetz - ThürGrStG)“ in der Drs. 8/1155 vom 21. Mai 2025 ein. Dieser beinhaltet insbesondere:

## § 1

### Steuermesszahl

(1) Die Steuermesszahl für im Freistaat Thüringen gelegene Grundstücke beträgt abweichend von § 15 Abs. 1 Nr. 2 Buchstabe b des Grundsteuergesetzes vom 7. August 1973 (BGBl. I S. 965), das zuletzt durch Artikel 32 des Gesetzes vom 2. Dezember 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 387) geändert worden ist, für bebaute Grundstücke im Sinne des § 249 Abs. 1 Nr. 5 bis 8 des Bewertungsgesetzes in der Fassung vom 1. Februar 1991 (BGBl. I S. 230), das zuletzt durch Artikel 36 des Gesetzes vom 2. Dezember 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 387) geändert worden ist, 0,51 Promille.

(2) Für § 15 Abs. 5 des Grundsteuergesetzes ist die Steuermesszahl nach Absatz 1 maßgeblich.

## § 3

### Erstmalige Anwendung

Dieses Gesetz ist für die in Thüringen gelegenen wirtschaftlichen Einheiten erstmals auf den 1. Januar 2026 anzuwenden.

Im Zuge der ersten Beratung der Entwürfe (21. Sitzung des 8. Thüringer Landtags vom 20. Juni 2025) machte ein Mitglied der Fraktion der AfD Zweifel an der Durchführbarkeit des gemeinsamen Regelungsanliegens, die Steuermesszahlen zu ändern, geltend. Im entsprechenden Debattenbeitrag heißt es:

„Nach Ihrer Vorstellung sollen die neuen Steuermesszahlen die Finanzämter veranlassen, zwischen den Hauptveranlagungszeitpunkten, also vor dem 01.01.2031 die vorliegenden Grundsteuerbescheide in neue Messbescheide für die Gemeinden überzuleiten. Meine sehr verehrten Damen und Herren, das wird Ihnen rechtlich nicht gelingen. Hier empfehle ich Ihnen sehr dringend die Befassung mit § 13 des Grundsteuergesetzes, der dies zwischen den Hauptveranlagungszeitpunkten gar nicht zulässt.

Warum nicht, [...]? Das Ganze nennt sich Vertrauensschutz. Die jetzigen Messbetragsbescheide ergingen der Reformidee des Bundesverfassungsgerichts entsprechend für sieben Jahre. [...] Bei einer Ausschussüberweisung Ihrer Gesetzesentwürfe werden wir daher im Ausschuss die Prüfung durch den Wissenschaftlichen Dienst anregen, was ich hiermit schon mal ankündige.“<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Plenarprotokoll 8/21, S. 14.

Der Landtag hat die Gesetzesvorlagen in den Haushalts- und Finanzausschuss überwiesen.<sup>2</sup> Auf entsprechenden Antrag der Fraktion der AfD vom 20. Juni 2025<sup>3</sup> hat der Haushalts- und Finanzausschuss in seiner 17. Sitzung vom 20. Juni 2025 die Beauftragung des Wissenschaftlichen Diensts mit der Klärung der Frage beschlossen:

„Wird die beabsichtigte Veränderung der Steuermesszahlen zwischen den Hauptfeststellungstichtagen angesichts des Wortlauts der §§ 13 GrStG i.V.m. 16 Absatz 1 GrStG für rechtlich unbedenklich gehalten?“

Der zu Grunde liegende Antrag der Fraktion der AfD bezieht sich auf die Gesetzentwürfe der Fraktionen der CDU, des BSW und der SPD sowie der Fraktion Die Linke.

---

<sup>2</sup> Vgl. Plenarprotokoll 8/21, S. 38.

<sup>3</sup> Vorlage 8/569.

## **B. Würdigung**

Die dem Gutachtauftrag zu Grunde liegenden Annahmen – sowohl im Debattenbeitrag des Abgeordneten der Fraktion der AfD während der Sitzung des Thüringer Landtags vom 20. Juni 2025 als auch im Wortlaut des Gutachtauftrags – geben Anlass zu einer überblickartigen Darstellung des Grundsteuersystems, in der insbesondere

- das gestufte Verfahren der Steuererhebung in seinen einzelnen Phasen,
- die Geltungszeiträume der einzelnen erlassenen Verwaltungsakte separat erläutert und auch
- die Bedeutung der die Steuermessbeträge auf Grundlage der Steuermesszahlen festsetzenden Steuermessbescheide für die Grundsteuerbescheide

klargestellt werden (im Folgenden I.).

Ausgehend von dieser – für das Verständnis der Gutachtenfrage und die zutreffende Erkenntnis der Regelungsinhalte in den Gesetzentwürfen erforderlichen – Darstellung sollen sodann der Regelungsgehalt der zu begutachtenden Gesetzentwürfe sowie seine Stellung im Grundsteuerverfahren erörtert (im Folgenden II. 1.) und seine Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht geprüft werden (im Folgenden II. 2.).

### **I. Das System der Grundsteuer**

Die Erhebung der – bundesrechtlich im Grundsteuergesetz (GrStG), im Bewertungsgesetz (BewG) sowie hinsichtlich des Verfahrens in der Abgabenordnung (AO) geregelt – Grundsteuer erfolgt in einem dreistufigen Verfahren: Die mit dem Grundsteuerbescheid erhobene Grundsteuer ergibt sich aus der Multiplikation des im Grundsteuerwertbescheid festgestellten Grundsteuerwerts (im Folgenden 1.) mit der gesetzlich normierten Steuermesszahl – hieraus ergibt sich der im Grundsteuermessbescheid ausgewiesene Grundsteuermessbetrag (im Folgenden 2.) – sowie mit dem in der jeweiligen Kommune geltenden Hebesatz (im Folgenden 3.).

#### **1. Grundsteuerwert und Grundsteuerwertbescheid**

##### **a) Gegenstand und Geltung**

Zunächst ist der Grundsteuerwert des zu steuernden Grundbesitzes festzustellen, § 219 BewG (Feststellungsverfahren nach § 180 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 AO als eigenständiges Verwaltungsverfahren; erste Stufe).<sup>4</sup> Auf Grundlage der vom Grundeigentümer übermittelten Daten (Grundsteuererklärung) berechnet das Finanzamt den Grundsteuerwert eines Grundbesitzes. Als Ergebnis erhält der Grundeigentümer einen Grundsteuerwertbescheid.

Die Bewertung des Grundbesitzes erfolgt auf einen Stichtag (maßgeblicher Beurteilungszeitpunkt), das heißt auf den Zeitpunkt, auf den eine Hauptfeststellung vorzunehmen ist, sogenannter Hauptfeststellungszeitpunkt, § 221 Abs. 2 BewG.<sup>5</sup> Der zwischen zwei Hauptfeststellungszeitpunkten liegende Zeitabstand, der auch die Geltungsdauer der Bewertung bestimmt, ist der Hauptfeststellungszeitraum.<sup>6</sup>

Die Hauptfeststellung, das heißt die Feststellung der Grundsteuerwerte, erfolgt allgemein in Zeitabständen von je sieben Jahren, § 221 Abs. 1 BewG.

---

<sup>4</sup> *Krumm/Paeßens*, GrStG, 2. Aufl. 2025, § 219 BewG Rn. 4.

<sup>5</sup> Die Bestimmung lautet: „Der Hauptfeststellung werden die Verhältnisse zu Beginn des Kalenderjahres (Hauptfeststellungszeitpunkt) zugrunde gelegt.“

<sup>6</sup> *Krumm/Paeßens*, GrStG, 2. Aufl. 2025, § 16 GrStG Rn. 1; § 221 BewG Rn. 2.

Das Bundesverfassungsgericht hatte in seiner grundlegenden Entscheidung aus dem Jahr 2018 klargestellt, dass die Grundstückswerte regelmäßig und in nicht zu weit auseinanderliegenden Abständen überprüft und gegebenenfalls neu ermittelt werden müssen.<sup>7</sup> An dieser verfassungsrechtlichen Vorgabe scheiterte das alte Grundsteuerrecht. Allerdings lassen sich den Bestimmungen des Grundgesetzes keine konkreten Vorgaben hinsichtlich des Turnus einer Überprüfung und Neuermittlung der Grundstückswerte entnehmen. Insoweit hat der Gesetzgeber einen gewissen Ausgestaltungsspielraum, den er – in verfassungsrechtlich nicht zu beanstandender Weise –<sup>8</sup> auf sieben Jahre festgelegt hat.

Nach dem neuen Grundsteuerrecht fand die Neubewertung zum ersten Mal auf den 01.01.2022 (Hauptfeststellungszeitpunkt) statt (§ 266 Abs. 1 BewG) – zur Hauptfeststellung auf den 01.01.2022 mussten alle Grundeigentümer eine Feststellungserklärung einreichen und die abgefragten Grundstücksmerkmale erklären. Nach der turnusmäßig wiederkehrenden Hauptfeststellung findet die nächste Hauptfeststellung auf den 01.01.2029 statt – wenn alle Grundsteuerwerte für sämtlichen inländischen Grundbesitz wieder festgestellt werden.

Der Grundsteuerwertbescheid stellt sich, was seinen Rechtscharakter anbelangt, als Feststellungsbescheid und als Grundlagenbescheid (zum Folgebescheid Grundsteuermessbescheid, vgl. § 171 Abs. 10 Satz 1 AO) dar,<sup>9</sup> auf den die §§ 179 ff. AO und im Übrigen die für Steuerbescheide geltenden Vorschriften Anwendung finden.<sup>10</sup> Zudem bildet der Grundsteuerwertbescheid mit all seinen Feststellungen einen Dauerverwaltungsakt.<sup>11</sup> Er bleibt so lange wirksam, bis er durch Aufhebung (§ 224 BewG) keine Regelungswirkung mehr entfaltet oder bis seine Feststellungen durch die nächste Hauptfeststellung (§ 221 BewG) oder durch Fortschreibung (§ 222 BewG, dazu sogleich unter b)) ersetzt werden.

### **b) Insbesondere: die Fortschreibung**

Eine Fortschreibung – die Neufeststellung des Grundsteuerwerts, die neue Feststellung über die Art oder Zurechnung der wirtschaftlichen Einheit oder auch die Beseitigung eines Fehlers der letzten Feststellung – ermöglicht die Anpassung der Grundsteuerwertfeststellung bereits vor der nächsten Hauptfeststellung, um innerhalb des Hauptfeststellungszeitraums zu verzeichnenden beachtlichen Änderungen – auch zu Ungunsten des Steuerpflichtigen –<sup>12</sup> Rechnung tragen oder auch offenbar gewordene Fehler der letzten Feststellung korrigieren zu können.<sup>13</sup>

Jede Hauptfeststellung, Fortschreibung und Aufhebung erfolgt auf einen konkreten Stichtag; bis zu diesem Stichtag entfaltet die aufgehobene oder ersetzte Feststellung weiterhin ihre Wirkung.<sup>14</sup> Darin liegt es begründet, dass die Festsetzungen im Grundsteuerwertbescheid bei Änderung der maßgeblichen tatsächlichen Verhältnisse mit der vorzunehmenden Fortschreibung (§ 222 BewG) ihre Maßgeblichkeit (lediglich) ex nunc verlieren und durch den Fortschreibungsbescheid zeitlich abgelöst werden. Die Rechtswirkungen des (früher erlassenen) Steuerver-

---

<sup>7</sup> Urt. v. 10.4.2018 - 1 BvL 11/14 -, BVerfGE 148, 147 Rn. 103 ff.

<sup>8</sup> S.a. *Krumm/Paeßens*, GrStG, 2. Aufl. 2025, § 221 BewG Rn. 1.

<sup>9</sup> BFH, Urt. vom 12.7.2000 - II R 31-99 -, DStRE 2000, 1162, 1163; Urt. v. 25.11.2020 - II R 3/18 -, DStRE 2021, 679 Rn. 18; *Krumm/Paeßens*, GrStG, 2. Aufl. 2025, Einleitung Rn. 21.

<sup>10</sup> *Krumm/Paeßens*, GrStG, 2. Aufl. 2025, § 219 BewG Rn. 5.

<sup>11</sup> *Krumm/Paeßens*, GrStG, 2. Aufl. 2025, § 16 GrStG Rn. 1, 12; § 219 BewG Rn. 6.

<sup>12</sup> *Rössler/Troll*, BewG, 39. El. Jan 2025, § 222 Rn. 70. S.a. § 222 Abs. 4 Satz 3 Nr. 2 BewG.

<sup>13</sup> *Krumm/Paeßens*, GrStG, 2. Aufl. 2025, § 222 BewG Rn. 1.

<sup>14</sup> *Krumm/Paeßens*, GrStG, 2. Aufl. 2025, § 219 BewG Rn. 6.

waltungsaktes stehen mit anderen Worten von vornherein unter dem Vorbehalt der Fortschreibung nach § 222 BewG.<sup>15</sup> Die für einen in der Zukunft liegenden Zeitpunkt Änderungen bewirkende Fortschreibung unterscheidet sich damit – insbesondere auf ihrer Rechtsfolgenseite – deutlich von den allgemeinen im Steuerrecht vorgesehenen Berichtigungs- (§ 129 AO) und Änderungsvorschriften (insbesondere §§ 172 ff. AO in Verbindung mit § 181 Abs. 1 AO). Diese sind nämlich auf die Änderung einer Feststellung mit Wirkung für den Zeitpunkt ihrer erstmaligen Geltung gerichtet. Sie erlauben eine Änderung mit Wirkung für die Vergangenheit.<sup>16</sup>

## 2. Grundbesteuermessbetrag und Grundsteuermessbescheid

### a) Inhalt und Verfahren

Der ermittelte Grundsteuerwert wird mit der gesetzlich festgeschriebenen Steuermesszahl multipliziert (Anwendung der Steuermesszahl nach Maßgabe der §§ 13 ff. GrStG). Daraus entsteht der Grundsteuermessbetrag.

Gemäß § 13 Satz 2 GrStG ist der Steuermessbetrag durch Anwendung eines Promillesatzes (Steuermesszahl, s. §§ 14 f. GrStG) auf den Grundsteuerwert oder seinen steuerpflichtigen Teil zu ermitteln, der nach dem Bewertungsgesetz im Veranlagungszeitpunkt (§ 16 Abs. 1, § 17 Abs. 3, § 18 Abs. 3 GrStG) für den Steuergegenstand maßgebend ist.

Exemplarisch bestimmt § 15 Abs. 1 GrStG: Die Steuermesszahl beträgt

1. für unbebaute Grundstücke im Sinne des § 246 des Bewertungsgesetzes 0,34 Promille,
2. für bebaute Grundstücke
  - a) im Sinne des § 249 Absatz 1 Nummer 1 bis 4 des Bewertungsgesetzes 0,31 Promille,
  - b) im Sinne des § 249 Absatz 1 Nummer 5 bis 8 des Bewertungsgesetzes 0,34 Promille.

Der Steuermessbetrag wird dem Eigentümer des Grundbesitzes mit dem Grundsteuermessbescheid bekannt gegeben, § 184 Abs. 1 Satz 2 AO. Die Kommune, in welcher der Grundbesitz liegt, erhält die Daten ebenfalls, denn der Grundbesteuermessbetrag dient den Kommunen als Grundlage für die Grundsteuerfestsetzung (dritte Stufe der Erhebung der Grundsteuer).

Gegenüber dem Grundsteuerwertbescheid ist der Grundsteuermessbescheid (als Folgebescheid im Verhältnis zum Grundsteuerwertbescheid und Grundlagenbescheid für Grundsteuerbescheid)<sup>17</sup> ein eigenständiger Verwaltungsakt – ungeachtet der Tatsache, dass diese zusammen erlassen werden.<sup>18</sup> Beide Verwaltungsakte können eigenständig angefochten werden und unabhängig voneinander in formelle Bestandskraft erwachsen.<sup>19</sup>

Der Grundsteuermessbescheid entfaltet Bindungswirkung in Bezug auf die wirtschaftliche Einheit, das Zurechnungsobjekt (persönliche Steuerpflicht), das (Nicht-)Vorliegen sachlicher Steuerbefreiungen und den Messbetrag.<sup>20</sup>

<sup>15</sup> BFH, Urt. vom 12.7.2000 - II R 31-99 -, DStRE 2000, 1162, 1163.

<sup>16</sup> Halaczinsky, in: Rössler/Troll, BewG, 39. EL, Jan 2025, § 22 Rn. 11; Krumm/Paeßens, GrStG, 2. Aufl. 2025, § 222 BewG Rn. 37.

<sup>17</sup> BFH, Urt. v. 25.11.2020 - II R 3/18 -, DStRE 2021, 679 Rn. 18 f.

<sup>18</sup> Krumm/Paeßens, GrStG, 2. Aufl. 2025, § 16 GrStG Rn. 7.

<sup>19</sup> Krumm/Paeßens, GrStG, 2. Aufl. 2025, § 219 BewG Rn. 7.

<sup>20</sup> Krumm/Paeßens, GrStG, 2. Aufl. 2025, § 16 GrStG Rn. 3, 7; Stöckel, Grundsteuerrecht, 3. Aufl. 2025, § 17 GrStG Rn. 5.

## b) Geltung des Grundsteuermessbescheids

Der Grundsteuermessbescheid ist wie der Grundsteuerwertbescheid ein Dauerverwaltungsakt,<sup>21</sup> der in seiner Entstehung und (Fort-)Geltung zeitlich dem Grundsteuerwertbescheid folgt. In § 16 GrStG kommt dies zum Ausdruck, indem die Norm bestimmt:

### § 16 Hauptveranlagung

(1) Die Steuermeßbeträge werden auf den Hauptfeststellungszeitpunkt (§ 221 Absatz 2 des Bewertungsgesetzes) allgemein festgesetzt (Hauptveranlagung). Dieser Zeitpunkt ist der Hauptveranlagungszeitpunkt.

(2) Der bei der Hauptveranlagung festgesetzte Steuermeßbetrag gilt vorbehaltlich der §§ 17 und 20 von dem Kalenderjahr an, das zwei Jahre nach dem Hauptveranlagungszeitpunkt beginnt. Dieser Steuermeßbetrag bleibt unbeschadet der §§ 17 und 20 bis zu dem Zeitpunkt maßgebend, von dem an die Steuermeßbeträge der nächsten Hauptveranlagung wirksam werden. Der sich nach den Sätzen 1 und 2 ergebende Zeitraum ist der Hauptveranlagungszeitraum.

(3) Ist die Festsetzungsfrist (§ 169 der Abgabenordnung) bereits abgelaufen, so kann die Hauptveranlagung unter Zugrundelegung der Verhältnisse vom Hauptveranlagungszeitpunkt mit Wirkung für einen späteren Veranlagungszeitpunkt vorgenommen werden, für den diese Frist noch nicht abgelaufen ist.

In der Bestimmung des § 16 Abs. 1 GrStG knüpft das Grundsteuergesetz mit der Hauptveranlagung an die Hauptfeststellung des Grundsteuerwerts (s. unter 1.) an<sup>22</sup>

– Veranlagung ist die Ermittlung (aller Besteuerungsgrundlagen) sowie die Festsetzung der Steuer für den betreffenden Zeitraum –,

das heißt der Hauptveranlagungszeitpunkt schließt an den Hauptfeststellungszeitpunkt an; allerdings ist der Hauptveranlagungszeitraum um zwei Jahre nach hinten verschoben (Geltungsverzögerung):<sup>23</sup> Der bei der Hauptveranlagung festgesetzte Steuermeßbetrag gilt vorbehaltlich der §§ 17 und 20 GrStG von dem Kalenderjahr an, das zwei Jahre nach dem Hauptveranlagungszeitpunkt beginnt, § 16 Abs. 2 Satz 1 GrStG. So werden exemplarisch die auf den 01.01.2029 festgestellten Grundsteuerwerte und hieran anknüpfend dann die festgesetzten Grundsteuermessbeträge erst ab dem dritten Jahr nach dem 01.01.2029, also erst für den Erhebungszeitraum 2031 der Besteuerung zu Grunde gelegt. Für die Übergangszeit (Jahre 2029 und 2030) werden der Besteuerung noch die Grundsteuerwerte und Grundsteuermessbeträge des vorangegangenen Hauptfeststellungs-/veranlagungszeitraums zu Grunde gelegt.<sup>24</sup>

Die erste Hauptfeststellung nach dem neuen Grundsteuerrecht fand auf den 01.01.2022 (§ 266 Abs. 1 BewG) und dies (in Abweichung von § 16 Abs. 2 Satz 1 GrStG) für die Hauptveranlagung auf den 01.01.2025 statt, § 36 GrStG.<sup>25</sup>

---

<sup>21</sup> *Krumm/Paeßens*, GrStG, 2. Aufl. 2025, § 16 GrStG Rn. 1, 12.

<sup>22</sup> Die Bestimmung lautet: Die Steuermeßbeträge werden auf den Hauptfeststellungszeitpunkt (§ 221 Absatz 2 des Bewertungsgesetzes) allgemein festgesetzt (Hauptveranlagung). Dieser Zeitpunkt ist der Hauptveranlagungszeitpunkt.

<sup>23</sup> *Krumm/Paeßens*, GrStG, 2. Aufl. 2025, § 16 Rn. 10.

<sup>24</sup> *Krumm/Paeßens*, GrStG, 2. Aufl. 2025, § 16 Rn. 10.

<sup>25</sup> *Krumm/Paeßens*, GrStG, 2. Aufl. 2025, § 16 Rn. 11.

Der Grundsteuermessbescheid ergeht sodann für den sogenannten Hauptveranlagungszeitraum. Dies ist der Zeitraum zwischen der ersten und letzten Geltung des Grundsteuermessbescheids. Hauptveranlagungszeitraum ist also nicht der Zeitraum zwischen den beiden Hauptveranlagungszeitpunkten, sondern der Zeitraum, der sich unter Beachtung der Geltungsverzögerung des § 16 Abs. 2 Satz 1 GrStG ergibt.<sup>26</sup>

Hinsichtlich seiner Geltung ordnet § 16 Abs. 2 Satz 2 GrStG an, dass der festgesetzte Steuermessbetrag – unbeschadet der Bestimmungen der §§ 17 bis 20 GrStG – bis zu dem Zeitpunkt maßgebend bleibt, von dem an die Steuermessbeträge der nächsten Hauptveranlagung wirksam werden. Der Grundsteuermessbescheid wird folglich nicht mit Ablauf des grundsätzlich auf sieben Jahre angelegten Hauptveranlagungszeitraums unwirksam – er ist weder gesetzlich befristet noch erledigt er sich in sonstiger Weise. Vielmehr ist seine Geltungswirkung formal dauerhaft angelegt und er verliert seinen Geltungsanspruch erst (mit Wirkung für die Zukunft), wenn der Nachfolge-Grundsteuermessbescheid wirksam wird und die zwei Jahre der Geltungsverzögerung des § 16 Abs. 2 Satz 1 GrStG abgelaufen sind oder wenn er aufgehoben wird. Angesichts dieser zeitraumbezogenen Wirkung ist der Grundsteuermessbescheid

– wie der Grundsteuerwertbescheid, der so lange wirksam bleibt, bis er durch Aufhebung (§ 224 BewG) keine Regelungswirkung mehr entfaltet oder bis seine Feststellungen durch die nächste Hauptfeststellung (§ 221 BewG) oder durch Fortschreibung (§ 222 BewG) ersetzt werden –<sup>27</sup>

ein Dauerverwaltungsakt.<sup>28</sup>

### **c) Insbesondere: die Neuveranlagung nach § 17 GrStG**

#### **aa) Überblick**

So wie der im Grundsteuerwertbescheid festgesetzte Grundsteuerwert vorbehaltlich insbesondere einer Fortschreibung (§ 222 BewG) maßgeblich bleibt,<sup>29</sup> bleibt auch der Steuermessbetrag nach § 16 Abs. 2 Satz 2 GrStG unbeschadet insbesondere einer Neuveranlagung nach § 17 GrStG maßgebend. Mit anderen Worten gilt der im Grundsteuermessbescheid festgesetzte Messbetrag – wie der Grundsteuerwertbescheid vorbehaltlich einer Fortschreibung – vorbehaltlich der Neuveranlagung, § 16 Abs. 2 Satz 1 GrStG.

§ 17 GrStG lautet:

#### § 17 Neuveranlagung

(1) Wird eine Wertfortschreibung (§ 222 Absatz 1 des Bewertungsgesetzes) oder eine Artfortschreibung oder Zurechnungsfortschreibung (§ 222 Absatz 2 des Bewertungsgesetzes) durchgeführt, so wird der Steuermeßbetrag auf den Fortschreibungszeitpunkt neu festgesetzt (Neuveranlagung).

(2) Der Steuermeßbetrag wird auch dann neu festgesetzt, wenn dem Finanzamt bekannt wird, daß

1. Gründe, die im Feststellungsverfahren über den Grundsteuerwert nicht zu berücksichtigen sind, zu einem anderen als dem für den letzten Veranlagungszeitpunkt festgesetzten Steuermeßbetrag führen oder

---

<sup>26</sup> Krumm/Paeßens, GrStG, 2. Aufl. 2025, § 16 Rn. 12.

<sup>27</sup> S. unter B. I. 1. a).

<sup>28</sup> Krumm/Paeßens, GrStG, 2. Aufl. 2025, § 16 Rn. 1, 12.

<sup>29</sup> S. unter B. I. 1. b). Zur Vergleichbarkeit vgl. BT-Drs. 6/3418, S. 89; Bock, in: Grootens, Grundsteuergesetz, Bewertungsgesetz Kommentar, 3. Aufl. 2025, § 17 GrStG Rn. 4.

2. die letzte Veranlagung fehlerhaft ist; § 176 der Abgabenordnung ist hierbei entsprechend anzuwenden; das gilt jedoch nur für Veranlagungszeitpunkte, die vor der Verkündung der maßgeblichen Entscheidung eines obersten Gerichts des Bundes liegen.

(3) Der Neuveranlagung werden die Verhältnisse im Neuveranlagungszeitpunkt zugrunde gelegt. Neuveranlagungszeitpunkt ist

1. in den Fällen des Absatzes 1 der Beginn des Kalenderjahres, auf den die Fortschreibung durchgeführt wird;

2. in den Fällen des Absatzes 2 Nr. 1 der Beginn des Kalenderjahres, auf den sich erstmals ein abweichender Steuermeßbetrag ergibt. § 16 Abs. 3 ist entsprechend anzuwenden;

3. in den Fällen des Absatzes 2 Nr. 2 der Beginn des Kalenderjahres, in dem der Fehler dem Finanzamt bekannt wird, bei einer Erhöhung des Steuermeßbetrags jedoch frühestens der Beginn des Kalenderjahres, in dem der Steuermeßbescheid erteilt wird.

(4) Treten die Voraussetzungen für eine Neuveranlagung während des Zeitraums zwischen dem Hauptveranlagungszeitpunkt und dem Zeitpunkt des Wirksamwerdens der Steuermeßbeträge (§ 16 Abs. 2) ein, so wird die Neuveranlagung auf den Zeitpunkt des Wirksamwerdens der Steuermeßbeträge vorgenommen.

§ 17 GrStG bildet die Rechtsgrundlage zur Ersetzung eines bereits existierenden Grundsteuermessbescheids mit Wirkung ab einem bestimmten Zeitpunkt, ohne dass der Geltungsanspruch des ersetzten Grundsteuermessbescheids bis zum Ersetzungszeitpunkt beseitigt wird.<sup>30</sup> Im Unterschied zur Hauptveranlagung wird im Wege der Neuveranlagung der Regelungsgehalt des Steuermessbescheids an Veränderungen zwischen den Hauptveranlagungszeitpunkten angepasst. Es wird dafür ein neuer Steuermessbescheid erlassen.<sup>31</sup> Vergleichbar zur Fortschreibung nach § 222 BewG unterscheidet der Tatbestand des § 17 Abs. 2 GrStG zwischen zwei Sachverhalten, die eine Neuveranlagung erfordern, namentlich die Fehlerhaftigkeit der gültigen, nunmehr zu ersetzenden Veranlagung (§ 17 Abs. 2 Nr. 2 GrStG) sowie die Änderung der maßgeblichen Verhältnisse für die Veranlagung – in der Sprache des Gesetzes *Gründe, die im Feststellungsverfahren über den Grundsteuerwert nicht zu berücksichtigen sind, zu einem anderen als dem für den letzten Veranlagungszeitpunkt festgesetzten Steuermeßbetrag führen* (§ 17 Abs. 2 Nr. 1 GrStG).

Wie die Fortschreibung nach § 222 BewG<sup>32</sup> kann auch die Neuveranlagung zu Ungunsten des Steuerpflichtigen wirken, vgl. bereits den Wortlaut des § 17 Abs. 3 Satz 2 Nr. 3 GrStG. Ziel der Neuveranlagung ist stets die Herbeiführung eines rechtmäßigen Zustands.<sup>33</sup>

### **bb) Insbesondere die Neuveranlagung auf Grund von § 17 Abs. 2 Nr. 1 GrStG**

Nach § 17 Abs. 2 Nr. 1 GrStG wird der Steuermessbetrag obligatorisch<sup>34</sup> neu festgesetzt, wenn dem Finanzamt bekannt wird, dass Gründe, die im Feststellungsverfahren über den Grund-

<sup>30</sup> Krumm/Paeßens, GrStG, 2. Aufl. 2025, § 17 Rn. 1.

<sup>31</sup> Krumm/Paeßens, GrStG, 2. Aufl. 2025, § 17 Rn. 1.

<sup>32</sup> S. unter B. I. 1. b).

<sup>33</sup> Krumm/Paeßens, GrStG, 2. Aufl. 2025, § 17 Rn. 1.

<sup>34</sup> Bock, in: Grootens, Grundsteuergesetz, Bewertungsgesetz Kommentar, 3. Aufl. 2025, § 17 GrStG Rn. 2; Troll/Eisele, Grundsteuergesetz, 12. Aufl. 2021, § 17 Rn. 3.

steuerwert nicht zu berücksichtigen sind, zu einem anderen als dem für den letzten Veranlagungszeitpunkt festgesetzten Steuermessbetrag führen. *Gründe* im Sinne der Vorschrift sind die tatsächlichen oder rechtlichen Umstände, die messbetragsrelevant sind (also die Höhe des Grundsteuermessbetrags beeinflussen) und nicht bereits in einem anderen Verwaltungsverfahren zu berücksichtigen sind.<sup>35</sup> Im Blick hatte der Gesetzgeber hierbei insbesondere Änderungen wie den Eintritt oder auch Wegfall grundsteuerlicher Vergünstigungen.<sup>36</sup> Insbesondere hat das Finanzgericht Thüringen in seinem Urteil vom 17.01.1996<sup>37</sup> klargestellt, dass der Neuveranlagungsstatbestand des § 17 Abs. 2 Nr. 1 GrStG

„nicht lediglich an tatsächliche Veränderungen an[knüpfe]. Wo das Gesetz dies beabsichtigt, spricht es wie in § 173 AO von "Tatsachen" oder wie in § 22 Abs. 4 Nr. 1 des Bewertungsgesetzes von "tatsächlichen Verhältnissen". "Gründe" im Sinne des § 17 Abs. 2 Nr. 1 Grundsteuergesetz sind demgegenüber alle tatsächlichen und rechtlichen Umstände, die auf die Höhe des Grundsteuermessbetrages einwirken. Demgemäß ist auch die Änderung der Rechtslage im Hinblick auf eine Messbetragsermäßigung ein Grund, um den Steuermessbetrag neu festzusetzen.“

Zentrale Aussage des Judikats ist danach die Vergewisserung, dass – auch zu Ungunsten des Steuerpflichtigen eintretende – messbetragsrelevante Rechtsänderungen (im konkreten Fall war eine gesetzlich vorgesehene Messbetragsermäßigung weggefallen) gemäß § 17 Abs. 2 Nr. 1 GrStG eine Neuveranlagung erfordern.

Der zuvor erlassene Grundsteuermessbescheid wird durch die Änderung der Umstände, die materiell-rechtlich zum nächsten 01.01. zu einer Veränderung des festzusetzenden Steuermessbetrags führen, für die Vergangenheit nicht rechtswidrig. Bis zum 31.12. des Jahres, in dem sich die Umstände verändert haben, bleibt der materiell-rechtliche Regelungsgehalt des ursprünglichen Messbescheids vielmehr rechtmäßig, unberührt und wird gerade deshalb auch nur mit Wirkung zum Neuveranlagungszeitpunkt ersetzt.<sup>38</sup>

Der Neuveranlagung werden die Verhältnisse im Neuveranlagungszeitpunkt zu Grunde gelegt, § 17 Abs. 3 Satz 1 GrStG. Neuveranlagungszeitpunkt ist im Fall der Neuveranlagung auf Grund von § 17 Abs. 2 Nr. 1 GrStG der Beginn des Kalenderjahres, auf den sich erstmals ein abweichender Steuermessbetrag ergibt, § 17 Abs. 3 Satz 2 Nr. 2 GrStG.

### **3. Grundsteuerbescheid von der Kommune (Hebesatz)**

Der Grundsteuermessbetrag wird abschließend mit dem Hebesatz der Kommune multipliziert, um die zu zahlende Grundsteuer zu ermitteln, § 25 Abs. 1 GrStG. Am Ende wird durch die Kommune der Grundsteuerbescheid ausgegeben; die Grundsteuer wird für das Kalenderjahr festgesetzt, § 27 Abs. 1 Satz 1 GrStG.

Der Grundsteuerbescheid ist der Folgebescheid des – seines Grundlagenbescheids – Grundsteuermessbescheids.<sup>39</sup> Darin liegt es, dass der Grundsteuerbescheid vom Schicksal des Grundsteuermessbescheids abhängt, denn nach § 175 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 AO ist ein Steuerbescheid zu erlassen, aufzuheben oder zu ändern, soweit ein Grundlagenbescheid (§ 171

---

<sup>35</sup> *Krumm/Paeßens*, GrStG, 2. Aufl. 2025, § 17 Rn. 7.

<sup>36</sup> Vgl. BT-Drs. 6/3418, S. 89. S.a. *Stöckel*, Grundsteuerrecht, 3. Aufl. 2025, § 17 GrStG Rn. 5; *Troll/Eisele*, Grundsteuergesetz, 12. Aufl. 2021, § 17 Rn. 3.

<sup>37</sup> Az. I 109/95 -, EFG 1996, 668.

<sup>38</sup> *Bock*, in: Grootens, Grundsteuergesetz, Bewertungsgesetz Kommentar, 3. Aufl. 2025, § 17 GrStG Rn. 4; *Krumm/Paeßens*, GrStG, 2. Aufl. 2025, § 17 Rn. 7.

<sup>39</sup> BFH, Urt. v. 25.11.2020 - II R 3/18 -, DStRE 2021, 679 Rn. 18.

Absatz 10), dem Bindungswirkung für diesen Steuerbescheid zukommt, erlassen, aufgehoben oder geändert wird.<sup>40</sup>

## **II. Die Neubestimmungen der Gesetzentwürfe**

Die – auf spezifische Modifizierungen des bestehenden Grundsteuerrechts zielenden – Gesetzentwürfe sind rechtlich unbedenklich, soweit ihre Inhalte (im Folgenden 1. a)) mit dem bestehenden Grundsteuerrecht kompatibel (im Folgenden 1. b)) und auch im Übrigen mit höherrangigem Recht vereinbar sind (im Folgenden 2.).

### **1. Überblick**

Zunächst sollen die Regelungsinhalte beider Gesetzentwürfe normativ gewertet und erläutert werden (a)). Sodann ist zu prüfen, inwieweit sie mit dem bestehenden Grundsteuerrechtssystem kompatibel sind (b)).

#### **a) Regelungsinhalte**

Die Gesetzentwürfe der Fraktionen der CDU, des BSW und der SPD sowie der Fraktion Die Linke eint – worauf die Fragestellung des Gutachtenauftrags zielt – das Anliegen, die Steuermesszahlen des § 15 Abs. 1 Nr. 2 GrStG zu ändern: Im Fall des Entwurfs der Fraktionen der CDU, des BSW und der SPD soll die Messzahl für bebaute Grundstücke im Sinne des § 249 Abs. 1

- Nr. 1-4 BewG von 0,31 Promille auf 0,23 Promille abgesenkt,
- Nr. 5-8 BewG von 0,34 Promille auf 0,59 Promille angehoben,

im Fall des Entwurfs der Fraktion Die Linke soll – unter Beibehaltung der Messzahl für bebaute Grundstücke im Sinne des § 249 Abs. 1 Nr. 1-4 BewG – die Messzahl für bebaute Grundstücke im Sinne des § 249 Abs. 1 Nr. 5-8 BewG von 0,34 Promille auf 0,51 Promille angehoben werden.

Beide Entwürfe beabsichtigen damit insbesondere die Erhöhung der Steuermesszahl des § 15 Abs. 1 Nr. 2 lit. b) GrStG, woraus für bebaute Grundstücke im Sinne des § 249 Abs. 1 Nr. 5 bis 8 BewG die Erhöhung des Faktors Grundsteuermessbetrag (als Produkt der Multiplikation von Grundsteuerwert und Steuermesszahl) folgt, mit dem wiederum der Hebesatz multipliziert wird, woraus letztlich die zu erhebende Grundsteuer resultiert.

Der Gesetzentwurf der Fraktion Die Linke sieht in seinem § 3 die erstmalige Anwendung seiner Bestimmungen auf den 1. Januar 2026 vor. Der Entwurf der Fraktionen der CDU, des BSW und der SPD ordnet auf Grundlage der geänderten Steuermesszahl die Neuveranlagung in seinem § 2 Abs. 1 an; nach Absatz 2 der Norm ist für in Thüringen liegende Grundstücke 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 Steuerbescheid erteilt wird. Nach § 4 Abs. 1 des Entwurfs der Fraktionen der CDU, des BSW und der SPD sind die Novellierungen erstmals für die Grundsteuer des Kalenderjahres 2027 anzuwenden. Beide Entwürfe beabsichtigen in der Konsequenz die Anwendung der – im Fall der bebauten Grundstücke im Sinne des § 249 Abs. 1 Nr. 5-8 BewG – erhöhten Steuermesszahl

---

<sup>40</sup> Hierzu BFH, Urt. v. 25.11.2020 - II R 3/18 -, DStRE 2021, 679 Rn. 19.

noch vor dem nächsten Hauptveranlagungszeitpunkt (01.01.2029) sowie dem neuen Hauptveranlagungszeitraum ab 01.01.2031 und damit eine Änderung der Besteuerungsgrundlagen innerhalb eines bereits veranlagten Zeitraums.<sup>41</sup>

## **b) Stellung des Regelungsanliegens im Grundsteuersystem**

aa) Die Novellierung der Steuermesszahlen modifiziert zunächst die nach dem GrStG vorgesehenen Berechnungsgrundlagen nach § 15 Abs. 1 Nr. 2 für die Festsetzung des Grundsteuermessbetrags. Danach ist in Thüringen abweichend von der bundesgesetzlichen Regelung der Grundsteuerwert mit anderen Steuermesszahlen zu multiplizieren. Insoweit fügt sich das Regelungsanliegen in das Grundsteuersystem bruchlos ein.

bb) Im Verfahren und in der praktischen Anwendung bedeutet die Änderung der Steuermesszahlen mit Geltung vor dem nächsten Hauptveranlagungszeitpunkt (01.01.2029) sowie dem neuen Hauptveranlagungszeitraum ab 01.01.2031 die Änderung der Besteuerungsgrundlagen innerhalb eines bereits veranlagten Zeitraums. Nach der geltenden Konzeption treten – in der Sprache des § 17 Abs. 2 Nr. 1 GrStG – Gründe ein, die im Feststellungsverfahren über den Grundsteuerwert nicht zu berücksichtigen sind und zu einem anderen als dem für den letzten Veranlagungszeitpunkt festgesetzten Steuermessbetrag führen.<sup>42</sup> Explizit normiert wird nach dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU, des BSW und der SPD ein Neuveranlagungsstatbestand (§ 2 Abs. 1), der – den bestehenden Neuveranlagungsstatbestand konkretisierend – einen speziellen, im Feststellungsverfahren über den Grundsteuerwert nicht zu berücksichtigenden und zu einem anderen als dem für den letzten Veranlagungszeitpunkt festgesetzten Steuermessbetrag führenden Grund für die Änderung eines bereits erlassenen Steuermessbescheids mit Wirkung für die Zukunft beinhaltet. Als dieser Grund wird die Änderung der Steuermesszahl durch Gesetz während des Hauptveranlagungszeitraums benannt. Damit schließt der ausdrückliche Neuveranlagungsstatbestand an die bereits unter B. I. 2. c) bb) dargestellte Dogmatik an, die als Grund für die Neuveranlagung gemäß § 17 Abs. 2 Nr. 1 GrStG die Änderung tatsächlicher und *rechtlicher* messbetragsrelevanter Umstände anerkennt; die Novellierung findet ebenso ihre Entsprechung in der Judikatur des Thüringer Finanzgerichts, das in seiner Entscheidung vom 17.01.1996<sup>43</sup> – wie a.a.O. referiert – klargestellt hatte, dass (auch zu Ungunsten des Steuerpflichtigen) eintretende messbetragsrelevante Rechtsänderungen gemäß § 17 Abs. 2 Nr. 1 GrStG zur Neuveranlagung führen.

Für den – nach den Gesetzentwürfen differenziert – maßgeblichen Geltungszeitraum werden die betroffenen, zuvor erlassenen Grundsteuermessbescheide mit Wirkung zum künftigen Neuveranlagungszeitpunkt durch den Erlass neuer Grundsteuermessbescheide ersetzt. Konkret wäre im Fall des Entwurfs der Fraktionen der CDU, des BSW und der SPD hinsichtlich bebauter Grundstücke im Sinne des § 249 Abs. 1 Nr. 1-4 BewG ein niedrigerer Steuermessbetrag und hinsichtlich bebauter Grundstücke im Sinne des § 249 Abs. 1 Nr. 5-8 BewG ein höherer Steuermessbetrag festzusetzen; im Fall des Entwurfs der Fraktion Die Linke wäre lediglich für bebaute Grundstücke im Sinne des § 249 Abs. 1 Nr. 5-8 BewG ein höherer Steuermessbetrag festzusetzen.

In der Folge ergäbe sich nach beiden Gesetzentwürfen hinsichtlich bebauter Grundstücke im Sinne des § 249 Abs. 1 Nr. 5-8 BewG eine höhere Belastung, da auf Grund der Bestimmung des § 175 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 AO einer Änderung eines Grundlagenbescheids – hier des

---

<sup>41</sup> Vgl. hierzu unter B. I. 2. b).

<sup>42</sup> Vgl. bereits unter B. I. 2. c) aa) und bb).

<sup>43</sup> Az. I 109/95 -, EFG 1996, 668.

Grundsteuermessbescheids – die Änderung seines Folgebescheids – hier des Grundsteuerbescheids – zu folgen hat, dessen Berechnungsgrundlage einen nunmehr erhöhten Faktor (Steuermessbetrag – multipliziert mit dem jeweiligen kommunalen Hebesatz) beinhaltet.

Auch mit Blick auf das Besteuerungsverfahren fügt sich demnach das Regelungsanliegen ohne Friktionen in das bestehende Grundsteuerrechtssystem ein.

## **2. Vereinbarkeit der Gesetzentwürfe mit höherrangigem Recht**

Hat sich soeben unter II. 1. b) erwiesen, dass sich die in den Gesetzentwürfen verfolgten Regelungsinhalte (soeben unter II. 1. a)) in das bestehende Grundsteuerrecht (unter I.) einfügen, ist im Folgenden der – dem Gutachtenauftrag zu Grunde liegenden und im unter A. in Bezug genommenen Debattenbeitrag der Fraktion der AfD aufgeworfenen – Frage nachzugehen, ob die beabsichtigte Konsequenz der Regelungsentwürfe, namentlich die Erhöhung des Steuermessbetrags und in der Folge die Erhöhung der Grundsteuer (hinsichtlich der betroffenen Grundstücke bei gleichbleibendem Hebesatz der Kommune) in einem laufenden Veranlagungszeitraum rechtlich unbedenklich, das heißt mit höherrangigem Recht, namentlich dem Verfassungsrecht in formeller (im Folgenden a)) sowie materieller (im Folgenden b)) Hinsicht vereinbar ist.

### **a) Formelle Verfassungskonformität: insbesondere die Abweichungsmöglichkeit der Länder vom Grundsteuergesetz des Bundes**

Im Ausgangspunkt steht dem Bund die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz über die Grundsteuer zu, Art. 105 Abs. 2 Satz 1 GG. Nach Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 7 GG können die Länder durch Gesetz hingegen abweichende Regelungen treffen. Dies gilt insbesondere für die Bestimmungen über die Neuveranlagung nach § 17 GrStG.<sup>44</sup> Die Grundsteuer kann erstmalig ab dem 01.01.2025 auf der Grundlage abweichenden Landesrechts erhoben werden, Art. 125b Abs. 3 GG.

Daran gemessen ist die Regelung der Steuermesszahlen sowie des Neuveranlagungsstands durch den Thüringer Landtag – mit Geltung ab 2026, respektive 2027 – formell verfassungskonform.

### **b) Materielle Verfassungskonformität: insbesondere Vertrauensschutz**

Besonderen Klärungsbedarf zeigen der Gutachtenauftrag sowie der ihm vorangegangene Debattenbeitrag der den Gutachtenauftrag veranlassenden Fraktion der AfD lediglich hinsichtlich der Frage auf, ob die Erhöhung des Steuermessbetrags in einem laufenden Veranlagungszeitraum verfassungskräftig schutzwürdiges Vertrauen verletzt. Eine darüber hinaus gehende Prüfung – etwa hinsichtlich der Vereinbarkeit der Gesetzentwürfe mit dem Gleichheitsgrundsatz der Art. 3 Abs. 1 GG sowie Art. 2 Abs. 1 ThürVerf auf Grund des deutlich vergrößerten Abstands der Steuermesszahlen, die für § 249 Abs. 1 Nr. 1 bis 4 BewG unterfallende Grundstücke einerseits sowie für § 249 Abs. 1 Nr. 5 bis 8 BewG unterfallende Grundstücke andererseits gelten – wurde nicht beauftragt.

#### **aa) Bedeutung des Vertrauensschutzes**

Die Anforderung, im Zuge der Gesetzgebung schutzwürdiges Vertrauen zu berücksichtigen, ist eine grundlegende Gewährleistung des Rechtsstaatsprinzips der Art. 20 Abs. 3 GG und Art. 44 Abs. 1 ThürVerf. Als an die Gesetzgebung adressierte Vorgabe verlangt der Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit, dass der Bürger die ihm auferlegten Regelungen erkennen, sich in diesem

---

<sup>44</sup> Bock, in: Grootens, Grundsteuergesetz, Bewertungsgesetz Kommentar, 3. Aufl. 2025, § 17 GrStG Rn. 12.

Wissen verhalten und auf die geltende Rechtslage einstellen können soll. In seiner Ausprägung als Vertrauensschutzprinzip statuiert das Rechtsstaatsgebot sodann aber auch, dass der Bürger in seinen – im Vertrauen auf die Geltung der Rechtsordnung getätigten – berechtigten Dispositionen geschützt wird. Rechtsstaatlichkeit setzt die Verlässlichkeit, Kontinuität und Berechenbarkeit der Rechtsordnung voraus.<sup>45</sup>

Der verfassungskräftig verbürgte Schutz berechtigten Vertrauens gestattet vor diesem Hintergrund eine belastende Rückwirkung durch Steuergesetze nur begrenzt.

Belastend wirkt ein Steuergesetz, das eine Steuerlast mit Wirkung für die Vergangenheit auferlegt, aber auch ein Steuergesetz, das eine Vergünstigung rückwirkend einschränkt oder aufhebt.<sup>46</sup> Rückwirkende Begünstigungen wiederum sind uneingeschränkt zulässig.<sup>47</sup>

Da Gesetzesänderungen vielfach an Sachverhalte anknüpfen, deren Beginn in der Vergangenheit liegt, der Gesetzgeber aber dennoch zur Erneuerung des Rechts befähigt sein soll, ist die belastende gesetzliche Rückwirkung – mit Ausnahme des Strafrechts (Art. 103 Abs. 2 GG) – nicht etwa strikt verboten.<sup>48</sup> Vielmehr prüft das Bundesverfassungsgericht differenzierend zwischen der sogenannten echten und unechten Rückwirkung: Bei der echten Rückwirkung werden bereits ausgelöste Rechtsfolgen nachträglich ausgetauscht; sie ist grundsätzlich unzulässig.<sup>49</sup> Eine in Grenzen zulässige unechte Rückwirkung liegt demgegenüber vor, wenn die Gesetzesänderung zwar einen schon teilweise ins Werk gesetzten Sachverhalt betrifft, dieser aber noch nicht abgeschlossen ist und keine Rechtsfolge nach sich gezogen hat.<sup>50</sup> Ob eine in die Vergangenheit reichende Rechtsänderung im Bereich der Veranlagungssteuern als unechte oder echte Rückwirkung einzuordnen ist, beurteilt das Bundesverfassungsgericht unter Berücksichtigung der Veranlagungszeiträume. Das Bundesverfassungsgericht stellt darauf ab, ob eine gesetzliche Rückwirkung allein den noch laufenden Veranlagungszeitraum betrifft oder aber in bereits abgeschlossene Veranlagungszeiträume rechtsändernd eingreift.<sup>51</sup> Die maßgebliche Rechtsfolge steuerrechtlicher Normen ist das Entstehen der Steuerschuld (§ 38 AO). Im Sachbereich des Steuerrechts liegt eine echte Rückwirkung (Rückbewirkung von Rechtsfolgen) daher nur vor, wenn der Gesetzgeber eine bereits entstandene Steuerschuld nachträglich abändert.<sup>52</sup>

Die Zulässigkeit insbesondere der unechten Rückwirkung wird in der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts im Wege einer Abwägungsentscheidung geprüft, in der das

---

<sup>45</sup> BVerfG, Beschl. v. 7.7.2010 - 2 BvL 14/02, 2 BvL 2/04, 2 BvL 13/05 -, BVerfGE 127, 1, 16; *Grzeszick*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 106. EL Oktober 2024, Art. 20 (VI. Art. 20 Abs. 3 GG) Rn. 50.

<sup>46</sup> *Kube*, § 54 Steuerverfassungsrecht, in: Stern/Sodan/Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund II, 2. Aufl. (2022), Rn. 99.

<sup>47</sup> BVerfG, Beschl. v. 7.2.1968 - 1 BvR 628/66 -, BVerfGE 23, 85, 93; *Grzeszick*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 106. EL Oktober 2024, Art. 20 (VI. Art. 20 Abs. 3 GG) Rn. 75.

<sup>48</sup> *Kube*, § 54 Steuerverfassungsrecht, in: Stern/Sodan/Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund II, 2. Aufl. (2022), Rn. 101.

<sup>49</sup> BVerfG, Beschl. v. 7.7.2010 - 2 BvL 14/02, 2 BvL 2/04, 2 BvL 13/05 -, BVerfGE 127, 1, 17.

<sup>50</sup> BVerfG, Beschl. v. 7.7.2010 - 2 BvL 14/02, 2 BvL 2/04, 2 BvL 13/05 -, BVerfGE 127, 1, 17; *Kube*, § 54 Steuerverfassungsrecht, in: Stern/Sodan/Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund II, 2. Aufl. (2022), Rn. 102.

<sup>51</sup> *Kube*, § 54 Steuerverfassungsrecht, in: Stern/Sodan/Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund II, 2. Aufl. (2022), Rn. 103.

<sup>52</sup> BVerfG, Beschl. v. 7.7.2010 - 2 BvL 14/02, 2 BvL 2/04, 2 BvL 13/05 -, BVerfGE 127, 1, 18.

Gericht dem Gestaltungsinteresse des Gesetzgebers einerseits das Vertrauensschutzinteresse der Betroffenen andererseits gegenüberstellt: In den Worten des Bundesverfassungsgerichts würde im Ausgangspunkt

„die Gewährung vollständigen Schutzes zu Gunsten des Fortbestehens der bisherigen Rechtslage [...] den dem Gemeinwohl verpflichteten Gesetzgeber in wichtigen Bereichen lähmen und den Konflikt zwischen der Verlässlichkeit der Rechtsordnung und der Notwendigkeit ihrer Änderung im Hinblick auf einen Wandel der Lebensverhältnisse in nicht mehr vertretbarer Weise zu Lasten der Anpassungsfähigkeit der Rechtsordnung lösen [...]. Der verfassungsrechtliche Vertrauensschutz geht insbesondere nicht so weit, den Staatsbürger vor jeder Enttäuschung zu bewahren [...]. Soweit nicht besondere Momente der Schutzwürdigkeit hinzutreten, genießt die bloß allgemeine Erwartung, das geltende Recht werde zukünftig unverändert fortbestehen, keinen besonderen verfassungsrechtlichen Schutz [...].

Der Gesetzgeber muss aber, soweit er für künftige Rechtsfolgen an zurückliegende Sachverhalte anknüpft, dem verfassungsrechtlich gebotenen Vertrauensschutz in hinreichendem Maß Rechnung tragen. Die Interessen der Allgemeinheit, die mit der Regelung verfolgt werden, und das Vertrauen des Einzelnen auf die Fortgeltung der Rechtslage sind abzuwägen [...]. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit muss gewahrt sein [...]. Eine unechte Rückwirkung ist mit den Grundsätzen grundrechtlichen und rechtsstaatlichen Vertrauensschutzes daher nur vereinbar, wenn sie zur Förderung des Gesetzeszwecks geeignet und erforderlich ist und wenn bei einer Gesamtabwägung zwischen dem Gewicht des enttäuschten Vertrauens und dem Gewicht und der Dringlichkeit der die Rechtsänderung rechtfertigenden Gründe die Grenze der Zumutbarkeit gewahrt bleibt.“<sup>53</sup>

Sogar bei der Beurteilung einer echten Rückwirkung hat das Bundesverfassungsgericht dargestellt:

„Das Rückwirkungsverbot findet im Grundsatz des Vertrauensschutzes nicht nur seinen Grund, sondern auch seine Grenze [...]. Es gilt nicht, soweit sich kein Vertrauen auf den Bestand des geltenden Rechts bilden konnte [...] oder ein Vertrauen auf eine bestimmte Rechtslage sachlich nicht gerechtfertigt und daher nicht schutzwürdig war [...].“<sup>54</sup>

Zentral für die Prüfung einer gesetzlichen Regelung am Maßstab des Vertrauensschutzgrundsatzes ist im Ergebnis – sowohl im Fall der echten als auch der unechten Rückwirkung – die Feststellung in der Vergangenheit im schutzwürdigen Vertrauen in den Fortbestand der jeweiligen Rechtslage getätigter Dispositionen, die durch den rückwirkend Recht setzenden Gesetzgeber nicht ohne hinreichende Rechtfertigung sollen entzogen werden dürfen.<sup>55</sup>

## **bb) Die Vereinbarkeit der Gesetzentwürfe mit dem Grundsatz des Vertrauensschutzes in der konkreten Konstellation**

Daran gemessen ist die nach dem Willen der Fraktionen der CDU, des BSW und der SPD vorgesehene Absenkung der Steuermesszahl für bebaute Grundstücke im Sinne des § 249

<sup>53</sup> BVerfG, Beschl. v. 7.7.2010 - 2 BvL 14/02, 2 BvL 2/04, 2 BvL 13/05 -, BVerfGE 127, 1, 17 f.

<sup>54</sup> BVerfG, Beschl. v. 17.12.2013 - 1 BvL 5/08 -, BVerfGE 135, 1 Rn. 61.

<sup>55</sup> S.a. Grzeszick, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 106. EL Oktober 2024, Art. 20 (VI. Art. 20 Abs. 3 GG) Rn. 73.

Abs. 1 Nr. 1-4 BewG (§ 15 Abs. 1 Nr. 2 lit. a) GrStG) ebenso unproblematisch wie die Beibehaltung des Werts im Fall des Gesetzentwurfs der Fraktion Die Linke, da sich mit diesen keine Belastungswirkung für die Normadressaten ergibt.

Hinsichtlich der bezweifelten Verfassungskonformität der Gesetzentwürfe, soweit sie die Steuermesszahlen erhöhen (die Erhöhung der Messzahl für bebaute Grundstücke im Sinne des § 249 Abs. 1 Nr. 5-8 BewG von 0,34 Promille auf 0,51 respektive 0,59 Promille), erforderte die Annahme einer *Verletzung* schutzwürdigen Vertrauens die Feststellung, dass eine rückwirkende Bestimmung ((1)) in der Vergangenheit betätigtes, sachlich gerechtfertigtes Vertrauen enttäuscht ((2)), dem – im Ergebnis seiner Abwägung mit den berechtigten Interessen des Gesetzgebers an der Novellierung – in der konkreten Konstellation Vorrang einzuräumen ist ((3)).

### **(1) Rückwirkende Regelung**

Der Gesetzentwurf der Fraktion Die Linke sieht in seinem § 3 die erstmalige Anwendung seiner Bestimmungen auf den 1. Januar 2026 vor. Nach § 4 Abs. 1 des Entwurfs der Fraktionen der CDU, des BSW und der SPD sind die Novellierungen erstmals für die Grundsteuer des Kalenderjahres 2027 anzuwenden. Die maßgebliche Rechtsfolge ist die Steuerschuld (§ 38 AO), die gemäß § 9 GrStG *jährlich neu*, demnach erstmals am 01.01.2026, respektive 01.01.2027 neu entstehen soll. Insoweit sind beide Gesetzentwürfe zunächst zukunftsgerichtet.

Den einzig ersichtlichen Vergangenheitsbezug im Sinne einer Betroffenheit eines bereits teilweise in der Vergangenheit begonnenen, allerdings noch nicht abgeschlossenen Sachverhalts (der freilich noch keine Rechtsfolgen im Sinne einer echten Rückwirkung nach sich gezogen hat, die nunmehr rückwirkend ausgetauscht würden) bildet die in der unter B. II. 1. beschriebenen Neuregelung liegende Konsequenz, dass die in der Vergangenheit festgesetzten, auf eine gewisse Dauer angelegten Steuermessbeträge – allerdings nur mit Wirkung für die Zukunft – im Wege der Neuveranlagung ersetzt werden.

### **(2) Betätigtes schutzwürdiges Vertrauen**

Bei den in der Vergangenheit festgesetzten, auf eine gewisse Dauer angelegten Steuermessbeträgen müsste es sich um schutzwürdige Positionen des Bürgers handeln, die durch den Grundsatz des Vertrauensschutzes gewährleistet dem Zugriff durch den Gesetzgeber – im Wege der Anordnung einer Neuveranlagung mit Wirkung für die Zukunft – entzogen sind. Der Bürger müsste mithin in der Vergangenheit schutzwürdiges Vertrauen in der berechtigten Erwartung betätigt haben, dass sich für einen gewissen künftigen – im konkreten Fall sieben Jahre andauernden – Zeitraum der festgesetzte Steuermessbetrag nicht erhöht. Diese Annahme widerspricht nicht nur dem unter I. dargestellten Konzept sowie den Verfahrensbestimmungen der Besteuerung nach dem GrStG. Sie ist auch mit den Grundsätzen des Vertrauensschutzes nicht zu vereinbaren.

Mit den bereits unter B. I. 2. b) klargestellten Grundsätzen ist nochmals an die Bestimmung des § 16 GrStG zu erinnern, die in ihrem Absatz 2 die Geltung des Steuermessbetrags insbesondere unter den Vorbehalt der Neufestsetzung nach § 17 GrStG stellt. Der grundsätzlich auf sieben Jahre Geltung angelegte Steuermessbetrag kann demnach jederzeit durch eine – im Wege der Neuveranlagung gemäß § 17 GrStG umzusetzende – Neufestsetzung ersetzt werden – ebenso wie der Grundsteuerwertbescheid, der gleichermaßen innerhalb eines laufenden Hauptfeststellungszeitraums durch Neufeststellung des Grundsteuerwerts im Wege der Fortschreibung gemäß § 222 BewG ersetzt werden kann (was nach § 175 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 AO

ebenfalls zu einer Neufestsetzung des Steuermessbetrags führt<sup>56</sup>). Beide Dauerverwaltungsakte sowie die Maßgeblichkeit ihrer Festsetzungen stehen nach dem geltenden Recht stets unter dem Vorbehalt einer neuerlichen Bescheidung. Zur Berufung auf einen sieben Jahre währenden Bestandsschutz der im Hauptveranlagungszeitpunkt festgesetzten Besteuerungsgrundlagen lässt sich auch § 221 Abs. 1 BewG nicht heranziehen, der die Grundlage für den sieben-jährigen Turnus der bewertungsrechtlichen Hauptfeststellung und sodann der Festsetzung der Steuermessbeträge bildet (vgl. § 16 GrStG, hierzu unter B. I. 2. b)). Die Vorschrift ist insbesondere nicht dahingehend zu verstehen, dass sie – schutznormgleich – besonderes Vertrauen des Steuerpflichtigen in dem Sinne bezweckt, dass der Steuerpflichtige einer sieben Jahre gleichbleibenden Besteuerungsgrundlage versichert sein dürfte. Der Turnus geht ausweislich der Begründung des zum neuen Grundsteuerrecht führenden Gesetzentwurfs der Bundestagsfraktionen der CDU/CSU und SPD – Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Grundsteuer- und Bewertungsrechts (BT-Drs. 19/11085) – auf die Motivlage zurück, den Erfüllungsaufwand im Grundsteuerverfahren sowohl für den Bürger, als auch die vollziehenden Behörden bei der Wertfeststellung und der Steuermessbetragsfestsetzung zu begrenzen (vgl. BT-Drs. 19/11085, S. 2 ff.), gleichzeitig aber auch der – bereits unter B. I. 1. a) referierten – Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts<sup>57</sup> Rechnung zu tragen, die zu lange Bewertungsabstände für unzulässig erachtet. So heißt es in der Begründung des Gesetzentwurfs (BT-Drs. 19/11085, S. 94):

#### „§ 221

Die Norm regelt entsprechend § 21 BewG die Durchführung von Hauptfeststellungen. Absatz 1 normiert, dass die Grundsteuerwerte bei Hauptfeststellungen allgemein festgestellt werden, und bestimmt für die Hauptfeststellungen einen siebenjährigen Hauptfeststellungsturnus. Nach Absatz 2 sind den Hauptfeststellungen die jeweiligen Verhältnisse am Hauptfeststellungszeitpunkt, d. h. zu Beginn des Kalenderjahres, zugrunde zu legen. Da die Wertverhältnisse während der folgenden Jahre eines Hauptfeststellungszeitraums typischerweise wertrelevanten Veränderungen unterliegen, bedarf es nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 10. April 2018 zur Einheitsbewertung in regelmäßigen und nicht zu weit auseinander liegenden Abständen einer neuen Hauptfeststellung. Mit der Festlegung eines siebenjährigen Hauptfeststellungsturnus wird das ursprüngliche Konzept einer regelmäßig mitschreitenden Bewertung wieder aufgenommen und damit die in diesem Zusammenhang bestehenden verfassungsrechtlichen Vorgaben umgesetzt.“

Vor diesem Hintergrund muss der Steuerpflichtige – auf gesetzlicher Grundlage – jederzeit mit einer Neufestsetzung des Steuermessbetrags rechnen, vor allem dann, wenn ein Tatbestand des § 17 GrStG erfüllt ist. Da der Tatbestand des § 17 Abs. 2 Nr. 1 GrStG insbesondere nach der Rechtsprechung des Thüringer Finanzgerichts<sup>58</sup> erfüllt ist, wenn Änderungen tatsächlicher oder aber *rechtlicher* Umstände mit Steuermessbetragsrelevanz eingetreten sind, musste der Steuerpflichtige spätestens seit Bestehen der Regelungen mit einer die Grundsteuerlast ändernden Rechtslage für künftige Zeiträume rechnen. Gerechtfertigtes Vertrauen wiederum in den unveränderten Fortbestand einer steuerlich günstigen Rechtslage gibt es nicht.<sup>59</sup>

---

<sup>56</sup> Vgl. unter B. I. 3.

<sup>57</sup> Urt. v. 10.4.2018 - 1 BvL 11/14 -, BVerfGE 148, 147.

<sup>58</sup> Vgl. unter B. I. 2 c) bb).

<sup>59</sup> BVerfG, Beschl. v. 5.2.2002 - 2 BvR 305/93, 2 BvR 348/93 -, BVerfGE 105, 17, 40; Beschl. v. 12.5.2009 - 2 BvL 1/00 -, BVerfGE 123, 111, 128.

Zu berücksichtigen ist letztlich die dem Vertrauensschutzgrundsatz eigene Zielrichtung als Dispositionsschutz. Eine Kollision einer einfachgesetzlichen Bestimmung mit dem Vertrauensschutzgrundsatz liegt daher umso ferner, je unklarer ist, welche konkreten Dispositionen der Bürger – konkret: im rechtlich nicht anzuerkennenden Vertrauen auf einen sieben Jahre geltenden und unveränderten Steuermessbetrag – getätigt haben sollte. Der Steuermessbetrag lässt isoliert noch keine Aussage geschweige denn Gewissheit über die tatsächlich begründete, künftige Steuerschuld zu, denn diese ergibt sich erst aus der Multiplikation des Steuermessbetrags mit dem kommunalen Hebesatz, der wiederum jährlich geändert werden kann. Deshalb bildet der Steuermessbetrag auch keine verlässliche Größe im Sinne einer auf sieben Jahre feststehenden, grundsteuerlichen Belastungshöhe, die eine genaue kalkulatorische Grundlage des Bürgers für bestimmte schutzwürdige Dispositionen darstellen könnte.

### **(3) Abwägung**

Es ist auf Seiten des Steuerpflichtigen keine Position erkennbar, die dem – bereits abstrakt hoch zu gewichtenden – Interesse des Gesetzgebers an einer zukunftsgerichteten Novellierung des (Grundsteuer-)Rechts entgegensteht und zu deren Gunsten die im Rahmen der Prüfung der Zulässigkeit einer unechten Rückwirkung durchzuprüfende Abwägungsentscheidung ausfallen könnte. Auf Grund der beabsichtigten, erst künftigen Geltung der Bestimmungen ergibt sich auch kein Erfordernis, – im Rahmen der Verhältnismäßigkeit zu berücksichtigende – Härten durch die Installation von Übergangsvorschriften abzumildern.

### **(4) Zwischenergebnis**

Einer unechten Rückwirkung entgegenstehendes schutzwürdiges Vertrauen ist nicht entstanden.

### **c) Ergebnis**

Ein Verstoß der Gesetzentwürfe mit dem Grundsatz des Vertrauensschutzes oder mit sonstigem höherrangigen Recht ist nicht ersichtlich.

### **C. Ergebnisse**

Es entspricht der grundsteuergesetzlichen Konzeption, dass innerhalb eines Hauptveranlagungszeitraums zu verzeichnende Änderungen messbetragsrelevanter Tatsachen oder Rechtsgrundlagen auch dann zu einer Neuveranlagung führen, wenn die Änderungen zu Ungunsten des Steuerpflichtigen wirken. Zuvor maßgebliche Festsetzungen werden zu dem jeweils maßgeblichen Zeitpunkt durch den Erlass eines neuen Steuermessbescheids ersetzt. Mit dieser gesetzlichen Konzeption ist die Annahme eines (etwa auf sieben Jahre angelegten) Bestandsschutzes hinsichtlich des festgesetzten Steuermessbetrags im Sinne eines Veränderungs-, insbesondere eines Verschlechterungsverbots unvereinbar.

Daran gemessen begegnen die zur Prüfung vorgelegten Gesetzentwürfe keinen Bedenken. Sie sind mit höherrangigem Recht vereinbar, insbesondere verstoßen sie nicht gegen den verfassungsrechtlichen Vertrauensschutzgrundsatz.