

0703

Antrag

der Fraktion der CDU

Grundsteuer für Berlin passend und sozial gerecht gestalten – Berliner Grundsteuergesetz

Das Abgeordnetenhaus wolle beschließen:

Berliner Grundsteuergesetz

Das Abgeordnetenhaus hat das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1 Regelungszweck

Dieses Gesetz trifft für Zwecke der Ermittlung, Festsetzung und Erhebung der Grundsteuer für Zeiträume ab dem Kalenderjahr 2025 Regelungen, die von den bundesgesetzlichen Regelungen des Grundsteuergesetzes abweichen. Im Land Berlin sind die Bestimmungen des Grundsteuergesetzes für die in Satz 1 genannten Zeiträume nur anzuwenden, soweit sich aus diesem Gesetz nichts anderes ergibt.

§ 2 Steuermesszahl und Steuermessbetrag für Grundstücke des Grundvermögens

Der Steuermessbetrag ist wie folgt zu ermitteln:

1. Auszugehen ist vom Grundsteuerwert oder seinem steuerpflichtigen Teil, der nach dem Bewertungsgesetz im Veranlagungszeitpunkt für den Steuergegenstand maßgebend ist.
2. Der Grundsteuermessbetrag verringert sich gestaffelt bei Grundsteuerwerten
 - a) im Bereich bis zu 300.000 Euro um 40 Prozent,
 - b) im Bereich zwischen 300.000 Euro bis zu 500.000 Euro um 25 Prozent,
 - c) im Bereich zwischen 500.000 Euro und 750.000 Euro um 15 Prozent.
3. Der Steuermessbetrag ist durch Anwendung eines Promillesatzes (Steuermesszahl) auf den Grundsteuerwert gestaffelt zu ermitteln.

§ 3 Hebesätze

- (1) Die Hebesätze für die Grundsteuer werden durch das jeweilige Haushaltsgesetz festgesetzt.
- (2) Die Hebesätze für das Kalenderjahr 2025 und die weiteren Jahre sind aufkommensneutral zu ermitteln. Dazu ist das Grundsteueraufkommen, das aus den Grundsteuermessbeträgen nach den für die Grundsteuer ab dem Kalenderjahr 2025 geltenden Regelungen zu erwarten ist, dem Grundsteueraufkommen gegenüberzustellen, das im einschlägigen Haushaltsgesetz für das Kalenderjahr 2024 veranschlagt worden ist. Der jeweils aufkommensneutrale Hebesatz ist der Hebesatz, der sich ergibt, wenn die Höhe des Grundsteueraufkommens im Vergleich zum Jahr 2024 gleichbleibt.

§ 4 Erlass im Härtefall

- (1) In einem besonders gelagerten, nicht rohertragsbedingten Härtefall kann der Anteil der Grundsteuer B, der auf den Grundsteuermessbetrag eines Gebäudes entfällt, teilweise erlassen werden. Der Erlass wird nur auf Antrag gewährt. Der Antrag ist bis zu dem auf den Erlasszeitraum folgenden 31. März zu stellen.
- (2) Erlassregelungen aus anderen Gesetzen bleiben unberührt. Sofern in einem Fall des Absatzes 1 weitere Erlasstatbestände vorliegen, gilt die Grundsteuer nach Anwendung des Absatzes 1 als Ausgangswert für die Berechnung.

§ 5 Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung im Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin in Kraft.

Begründung:

A. Allgemeiner Teil

Notwendige Reform der Grundsteuer

Das Bundesverfassungsgericht hat durch Urteil vom 10. April 2018 – 1 BvL 11/14, 1 BvL 12/14, 1 BvL 1/15, 1 BvR 639/11, 1 BvR 889/12 - verschiedene Vorschriften zur Feststellung von Einheitswerten, die als Grundlage für die Erhebung der Grundsteuer dienen, für unvereinbar mit Artikel 3 Absatz 1 des Grundgesetzes (GG) erklärt. Die entsprechenden Vorschriften des Bewertungsgesetzes (BewG) seien, soweit sie bebaute Grundstücke außerhalb des Bereichs der Land- und Forstwirtschaft und außerhalb des in Artikel 3 des Einigungsvertrags genannten Gebiets betreffen, jedenfalls seit dem 1. Januar 2002 unvereinbar mit dem allgemeinen Gleichheitssatz. Zugleich hat das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber eine Frist zur Neuregelung bis spätestens zum 31. Dezember 2019 gesetzt und die Fortgeltung der mit dem Grundgesetz unvereinbaren Normen längstens bis dahin angeordnet.

Änderung des Grundgesetzes - Länderöffnungsklausel

Durch das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 72, 105 und 125b) vom 15. November 2019 (BGBl. I S. 1546) wurde dem Bund durch Artikel 105 Absatz 2 Satz 1 GG die konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis über die Grundsteuer zugewiesen. Zugleich wurde den Ländern durch Artikel 72 Absatz 3 Satz 1 Nummer 7, Artikel 125b Absatz 3 GG die umfassende Befugnis eingeräumt, die Grundsteuer abweichend vom Bundesrecht landesgesetzlich regeln zu dürfen (Länderöffnungsklausel).

Grundsteuer-Reformgesetz des Bundes

Der Bundesgesetzgeber hat mit dem Grundsteuer-Reformgesetz vom 26. November 2019 (BGBl. I S. 1794) eine Neuregelung getroffen. Ihr zufolge dürfen die Einheitswerte für Zwecke der Grundsteuer bis Ende 2024 weiter angewendet werden. Das neue Bundesgesetz sieht vor, die Grundsteuer ab dem Jahr 2025 nach Maßgabe eines neuen Bewertungssystems auf der Grundlage festzustellender Grundsteuerwerte zu erheben. Dabei sind die Bewertungsregelungen zur Bewertung des Grundvermögens, §§ 219 ff. BewG, dem Verfahren der Immobilienwertermittlungsverordnung nachgebildet.

Aufkommensneutralität

Die Grundsteuerreform soll aufkommensneutral umgesetzt werden, d.h. zusätzliche Steuereinnahmen sollen mit der Grundsteuerreform nicht erzielt werden. Diesen Grundsatz haben der Bund und eine Vielzahl von Ländern und Kommunen mehrfach bekräftigt. Für Berlin ist dies geschehen durch Pressemitteilungen des Senators für Finanzen vom 10. April 2018 (www.berlin.de/sen/finanzen/presse/pressemitteilungen/pressemitteilung.691245.php) und vom 4. Januar 2021 (www.berlin.de/sen/finanzen/presse/pressemitteilungen/pressemitteilung.1035646.php).

Daran ist festzuhalten. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 10. April 2018 – 1 BvL 11/14, 1 BvL 12/14, 1 BvL 1/15, 1 BvR 639/11, 1 BvR 889/12 – ist die Reaktion auf eine verfassungswidrige Gesetzeslage und Verwaltungspraxis, die von den Betroffenen zu Recht gerügt wurde. Der juristische Erfolg, den die Betroffenen vor dem Bundesverfassungsgericht erzielt haben, darf nicht in eine ökonomische Niederlage umschlagen, dergestalt, dass der Staat die von ihm zu verantwortende Verfassungswidrigkeit ausnutzt, um im Ergebnis die Steuerlast seiner Bevölkerung weiter zu erhöhen. Es geht hier um die Reparatur eines verfassungswidrigen Zustands, nicht um die Gelegenheit, zusätzliche Einnahmen zu erzielen.

Dies gilt einerseits für den 2024/25 anstehenden Wechsel vom alten zum neuen Grundsteuerrecht, muss aber darüber hinaus auch die politische Leitlinie für die Folgejahre sein.

Besondere Problematik in Berlin

Derzeit, bis Ende 2024, wird die Grundsteuer im gesamten Bundesgebiet auf der Grundlage des (alten) Bundesrechts weiterhin nach dem Einheitswertverfahren berechnet. Dem liegen für die alten und die neuen Bundesländer unterschiedliche Daten zu Grunde. Im Westen wurden die Einheitswerte 1964 neu festgestellt, im Osten nach der Wiedervereinigung standen die Einheitswerte auf dem Stand des Jahres 1935 zur Verfügung. Als Folge davon kam es zu tendenziell höheren Grundsteuern im Westen und tendenziell geringeren im Osten.

Nirgendwo prallen die entsprechenden Gegensätze so unmittelbar aufeinander wie in Berlin. Drei Jahrzehnte nach der Wiedervereinigung präsentiert sich die Stadt als weitgehend einheitliches Siedlungsgebiet. Doch lebt in der Berechnung der Grundsteuer die frühere Teilung der Stadt weiter fort, grenzen Grundstücke, für die der Einheitswert von 1964 zugrunde gelegt wird, unmittelbar an solche, die nach dem Einheitswert von 1935 veranlagt werden.

Diese Ungleichbehandlung abzubauen, ist richtig und nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 10. April 2018 – 1 BvL 11/14, 1 BvL 12/14, 1 BvL 1/15, 1 BvR 639/11, 1 BvR 889/12 – verfassungsrechtlich geboten. Die Umstellung auf die neue Lage lässt aber gerade in Berlin Friktionen und soziale Härten befürchten, die es zu vermeiden gilt.

Für Eigentümer und Eigentümerinnen mit kleinen und mittleren Immobilienwerten östlich des Brandenburger Tores, denen bisher die niedrigeren Einheitswerte des Jahres 1935 zugutekamen, wird sich, sofern nicht gegengesteuert wird, im Jahre 2025 eine erhebliche Erhöhung der Grundsteuer ergeben. Das schlägt letztlich genauso auf Mieterinnen und Mieter durch, denn die Grundsteuer gehört zu den Betriebskosten, die als Mietnebenkosten geltend gemacht werden können.

Das Land Berlin hätte dieser Berliner Besonderheit durch ein eigenes, abweichendes Grundsteuermodell Rechnung tragen können, hat aber im Gegensatz zu anderen Ländern (Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Saarland, Sachsen) bisher keinen Gebrauch von der Länderöffnungsklausel in Artikel 72 Absatz 3 Satz 1 Nummer 7, Artikel 125b Absatz 3 GG gemacht.

Derzeit sind auch in Berlin die Steuerpflichtigen damit beschäftigt, den Finanzämtern Angaben zu ihrem Grundbesitz zu machen. Die Frist hierfür war ursprünglich auf den 31. Oktober 2022 gesetzt und wurde zwischenzeitlich bis zum 31. Januar 2023 verlängert. Doch ist wegen des komplizierten Verfahrens und der technischen Überforderung des ELSTER-Portals absehbar, dass der größere Teil der Angaben erst später vorliegen wird. Überdies hat das Land Berlin, anders als andere Bundesländer, die Betroffenen nur unzureichend auf ihre gesetzlichen Verpflichtungen hingewiesen.

Lösung sozialer Härten durch Freibeträge

In der jetzt schon fortgeschrittenen Zeit hat Berlin nicht mehr die Möglichkeit, grundsätzliche und wesentliche Abweichungen vom Bundesrecht vorzunehmen, wie dies in Baden-Württemberg mit dem Landesgrundsteuergesetz vom 4. November 2020 (GBl. S. 974), in Niedersachsen mit dem Niedersächsischen Grundsteuergesetz vom 7. Juli 2021 (GVBl. S. 502), in Hamburg mit dem Hamburgischen Grundsteuergesetz vom 24. August 2021 (GVBl. S. 600), in Bayern mit dem Bayerischen Grundsteuergesetz vom 10. Dezember 2021 (GVBl. S. 638) und in Hessen mit dem Hessischen Grundsteuergesetz vom 15. Dezember 2021 (GVBl. S. 906) geschehen ist.

Als „kleine“ Lösung wählt dieser Gesetzesantrag Freibeträge auf den Grundsteuermessbetrag. Sie werden sozial gestaffelt und sollen im Bereich bis zu 300.000 Euro 40 Prozent betragen, im Bereich zwischen 300.000 Euro bis zu 500.000 Euro 25 Prozent und bis zu einem Wert von 750.000€ 15 Prozent betragen.

Entsprechende Abschläge auf den Grundsteuermessbetrag sind für städtische Wohnungsbaugesellschaften bereits vorgesehen.

Der Grundsteuerwert, §§ 219 ff. BewG, spiegelt grundsätzlich den wirtschaftlichen Wert des Grundstücks wider. Die auf den Grundsteuermessbetrag bezogenen Freibeträge gelten für alle Grundstücke. Sie wirken sich aber bei Grundstücken mit geringem Wert relativ stärker aus als bei Grundstücken mit hohem Wert; darin liegt der soziale Ansatz der hier vorgeschlagenen Lösung, der vor allem Bewohner kleinerer und mittlerer Immobilien im gesamten Stadtgebiet entlastet

Abweichende Regelung für das Land Berlin

Das hier vorgeschlagene Berliner Grundsteuergesetz setzt die Freibetragslösung um. Berlin macht auf diese Weise von der den Ländern eingeräumten Befugnis Gebrauch, vom Grundsteuergesetz des Bundes abweichende landesrechtliche Regelungen zu schaffen (Artikel 105 Absatz 2, Artikel 72 Absatz 3 Satz 1 Nummer 7, Artikel 125b Absatz 3 GG). Den Vorgaben des Grundgesetzes entsprechend, beziehen die Regelungen dieses Gesetzes sich auf Zeiträume ab dem 1. Januar 2025.

Diese abweichende Regelung steht mit dem Verfassungsrecht in Einklang, insbesondere auch mit den Grundsätzen, die das Bundesverfassungsgericht im Urteil vom 10. April 2018 – 1 BvL 11/14, 1 BvL 12/14, 1 BvL 1/15, 1 BvR 639/11, 1 BvR 889/12 – aufgestellt hat.

Die Abweichung schafft eine Gesetzeslage, die anders ist als die Gesetzeslage jener Bundesländer, die das Grundsteuergesetz des Bundes ohne Abweichung anwenden, anders auch als die Gesetzeslage jener Bundesländer, die jeweils eigene Grundsteuergesetze geschaffen haben (Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Saarland, Sachsen). Die darin liegende Ungleichbehandlung kann aber nicht gegen den Gleichheitssatz, Artikel 3 GG, verstößen. Denn sie ist die Folge davon, dass das Grundgesetz selbst, nämlich in den Artikeln Artikel 72 Absatz 3 Satz 1 Nummer 7, Artikel 125b Absatz 3 GG, eine Abweichung vom Bundesrecht erlaubt. Da diese Abweichung jedem einzelnen Bundesland zusteht, ist es selbstverständlich, dass auch die Gesetzeslage der Bundesländer untereinander unterschiedlich gestaltet werden kann.

Zu betrachten ist somit allein, ob innerhalb des Landes Berlin Ungleichbehandlungen auftreten, die ihrerseits nicht gerechtfertigt werden können. Auch das ist nicht der Fall.

Nominal erhalten alle Grundstücke die gleichen Freibeträge. Unterschiede ergeben sich erst, wenn man das Verhältnis des entstehenden Grundsteuer-Nachlasses zum Grundsteuerwert betrachtet: Je wertvoller das Grundstück, desto geringer fällt der gewährte „Rabatt“ oder „Nachlass“ prozentual im Verhältnis zum Wert des Grundstücks aus.

Dieser Effekt ist jedoch, ähnlich wie bei den Freibeträgen zur Einkommensteuer, zur Erbschaftssteuer, zur Gewerbesteuer gerechtfertigt. Menschenwürdiges Wohnen ist ein allgemeines Gut, das international verankert ist. Auch das Grundgesetz (Artikel 1, Artikel 20 GG), noch deutlicher die Verfassung von Berlin (Artikel 28 VvB) sichert dies und damit letztlich bezahlbaren Wohnraum ab. Das Wohnen, sei es in Eigentum oder zur Miete, ist im Verlauf der letzten Jahre in Berlin zu einem immer knapperen und teureren Gut geworden. Eine Entlastung bei der Grundsteuer, die sich besonders deutlich bei kleinerem Grundbesitz auswirkt, ist ein Beitrag zur Förderung des Gemeinwohls.

B. Besonderer Teil

Zu § 1

§ 1 verdeutlicht den Regelungszweck des vorliegenden Gesetzes und stellt das Verhältnis zum Bundesrecht klar.

Für die hier einschlägige Abweichungskompetenz nach Artikel 72 Absatz 3 GG hat das Bundesverfassungsgericht bisher offengelassen, ob der Landesgesetzgeber einen besonderen, über die inhaltliche Inanspruchnahme der Abweichungsbefugnis hinausgehenden Abweichungswillen zum Ausdruck bringen muss (BVerfG, Urteil vom 19. Dezember 2017 – 1 BvL 3, 4/14, Rn. 236). Im Rahmen der Abweichungskompetenz nach Artikel 125b Absatz 1 Satz 3 Grundgesetz (GG) ist dies nicht erforderlich (BVerfG, a.a.O.). Vorsorglich soll § 1 den Abweichungswillen zum Ausdruck bringen. Jedenfalls in § 10a des Berliner Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung, eingefügt durch Gesetz vom 25. September 2019 (GVBl. S. 612), wurde bereits entsprechend verfahren.

Zu § 2

§ 2 enthält den Kern der Freibetragsregelung. Die bundesgesetzliche Regelung, von der hier abgewichen wird, ist § 13 des Grundsteuergesetzes (GrStG), eingeführt durch Artikel 3 Nummer 4 des Grundsteuer-Reformgesetzes vom 26. November 2019 (BGBl. I S. 1794, 1807, 1808).

Zum Vergleich der Abweichung werden hier § 13 (GrStG) und § 2 des Berliner Grundsteuergesetzes einander synoptisch gegenübergestellt:

§ 13 Steuermesszahl und Steuermessbetrag	§ 2 Steuermesszahl und Steuermessbetrag für Grundstücke des Grundvermögens
<p>Bei der Berechnung der Grundsteuer ist von einem Steuermessbetrag auszugehen. Dieser ist durch Anwendung eines Promillesatzes (Steuermesszahl) auf den Grundsteuerwert oder seinen steuerpflichtigen Teil zu ermitteln, der nach dem Bewertungsgesetz im Veranlagungszeitpunkt (§ 16 Absatz 1, § 17 Absatz 3, § 18 Absatz 3) für den Steuergegenstand maßgebend ist.</p>	<p>Der Steuermessbetrag ist wie folgt zu ermitteln:</p> <ol style="list-style-type: none"><li data-bbox="790 765 1389 952">1. Auszugehen ist vom Grundsteuerwert oder seinem steuerpflichtigen Teil, der nach dem Bewertungsgesetz im Veranlagungszeitpunkt für den Steuergegenstand maßgebend ist.<li data-bbox="790 983 1389 1311">2. Der Grundsteuermessbetrag verringert sich gestaffelt bei Grundsteuerwerten<ol style="list-style-type: none"><li data-bbox="854 1096 1389 1163">a) im Bereich bis zu 300.000 Euro um 40 Prozent,<li data-bbox="854 1167 1389 1235">b) im Bereich zwischen 300.000 Euro bis zu 500.000 Euro um 25 Prozent,<li data-bbox="854 1239 1389 1307">c) im Bereich zwischen 500.000 Euro und 750.000 Euro um 15 Prozent.<li data-bbox="790 1388 1389 1536">3. Der Steuermessbetrag ist durch Anwendung eines Promillesatzes (Steuermesszahl) auf den Grundsteuerwert gestaffelt zu ermitteln.

Zu § 3

Dem Land Berlin steht, wie allen Gemeinden, das verfassungsrechtlich verankerte Recht zu, den Hebesatz für die Grundsteuer unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse autonom festzulegen (Artikel 106 Absatz 6 Satz 2, 3 GG). Von diesem Recht wird in Berlin üblicherweise durch das Haushaltsgesetz Gebrauch gemacht. Diese Praxis soll nunmehr durch § 3 Absatz 1 dauerhaft verankert werden.

Aktuell setzt § 4 Absatz 1 des Gesetzes über die Feststellung des Haushaltsplans von Berlin für die Haushaltsjahre 2022 und 2023 (Haushaltsgesetz 2022/2023 - HG 22/23) vom 28. Juni 2022

(GVBl. S. 503) den Hebesatz für Betriebe der Land- und Forstwirtschaft auf 150 Prozent, für Grundstücke auf 810 Prozent des Steuermessbetrages fest.

Die Grundsteuerreform soll aufkommensneutral umgesetzt werden, d.h. zusätzliche Steuereinnahmen sollen mit der Grundsteuerreform nicht erzielt werden. Für Berlin hat dies der Senator für Finanzen durch Pressemitteilungen vom 10. April 2018 (www.berlin.de/sen/finanzen/presse/pressemitteilungen/pressemitteilung.691245.php) und vom 4. Januar 2021 (www.berlin.de/sen/finanzen/presse/pressemitteilungen/pressemitteilung.1035646.php) bekundet.

Diese Äußerungen vermögen aber jenes Organ, das zur Festsetzung der Hebesätze befugt ist, nämlich das Abgeordnetenhaus als Gesetzgeber, nicht zu binden. Um die Aufkommensneutralität sicherzustellen, sollte sich auch der Gesetzgeber selbst auf diesen Grundsatz verpflichten. Diesem Ziel dient § 3 Absatz 2, der im ersten Satz den Grundsatz der Aufkommensneutralität feststellt. Zwar bietet auch die gesetzliche Verpflichtung keine unabänderliche Garantie, denn § 3 könnte im Zuge einer künftigen Haushaltsgesetzgebung ganz oder zum Teil wieder aufgehoben oder geändert werden. Die politische Energie, die es braucht, um ein Gesetz zu ändern, ist aber erheblich größer als jene, die benötigt wird, um sich über vergangene Absichtserklärungen und Pressemitteilungen hinwegzusetzen.

§ 3 Absatz 2 Satz 2 regelt die technische Umsetzung: Zur Herstellung der Aufkommensneutralität ist der künftige Haushaltsgesetzgeber gehalten, bei der Hauptveranlagung das bisherige Grundsteueraufkommen im Jahr 2024 zugrunde zu legen, sodann das künftig erwartete Grundsteueraufkommen einzuschätzen und aufgrund der neuen Grundsteuerbeträge einen aufkommensneutralen Hebesatz zu ermitteln. Hierzu ist das bisherige Grundsteueraufkommen mit dem neuen Grundsteuermessbetragsvolumen ins Verhältnis zu setzen.

Zu § 4

In besonders gelagerten Härtefällen kann die Steuer nach § 4 Absatz 1 teilweise erlassen werden. Ein solcher Härtefall kann zum Beispiel bei einem groben Missverhältnis zwischen der Inanspruchnahme der kommunalen Infrastruktur und der Kostenanlastung gegenüber dem Grundstückseigentümer vorliegen. Fälle von Rohertragsminderungen (zum Beispiel durch eine Unvermietbarkeit) oder einem nicht ausreichenden Rohertrag (zum Beispiel bei Grünanlagen) werden von Absatz 1 nicht erfasst, da insoweit bereits Regelungen im Grundsteuergesetz des Bundes bestehen.

Sonstige Regelungen über einen Erlass oder Teilerlass der Grundsteuer bleiben unberührt, insbesondere die §§ 32 bis 35 des Bundes-Grundsteuergesetzes. Sofern mehrere Erlassstatbestände zusammentreffen (zum Beispiel § 4 Absatz 1 mit § 34 Absatz 1 des Bundes-Grundsteuergesetzes) ist für die Berechnung die Grundsteuer maßgeblich, die sich nach Anwendung des § 4 Absatz 1 ergibt.

Zu § 5

§ 5 regelt in der üblichen Art und Weise das Inkrafttreten.

Berlin, 07. November 2022

Wegner Kraft Melzer
und die übrigen Mitglieder
der Fraktion der CDU