

2566

Antrag

der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen und der Fraktion Die Linke

Berliner Mischung erhalten – Härtefälle vermeiden (Grundsteuermesszahlengesetz)

Das Abgeordnetenhaus wolle beschließen:

Erstes Gesetz zur Änderung des Berliner Grundsteuermesszahlengesetzes (BlnGrStMG)

Das Abgeordnetenhaus hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1 Änderung des Berliner Grundsteuermesszahlengesetzes

Das Berliner Grundsteuermesszahlengesetz vom 27. Juni 2024 (GVBl. S. 422) wird wie folgt geändert:

1. Nach § 2 wird folgender § 3 eingefügt:

„§ 3

Abweichende Festsetzung des Grundsteuerwertes in Fällen extrem abweichender Nutzung

(1) Die Grundsteuer für unbebaute Grundstücke im Sinne des § 246 Bewertungsgesetzes und bebaute Grundstücke im Sinne des § 249 Absatz 1 Bewertungsgesetzes wird auf Antrag des Grundsteuerschuldners oder der Grundsteuerschuldnerin niedriger festgesetzt, wenn die Erhebung der Steuer nach Lage des Einzelfalles unbillig wäre. Unbilligkeit liegt insbesondere dann vor, wenn die tatsächliche Nutzung von der Verwertbarkeit, die im Bodenrichtwert unterstellt wird, extrem abweicht.

(2) Eine extreme Abweichung im Sinne des Absatz 1 liegt insbesondere vor, wenn der Bodenwert nach § 247 beziehungsweise in den Verfahren nach § 250 Bewertungsgesetz den Ertragswert der tatsächlichen Nutzung um mindestens 100 Prozent übersteigt. Der Ertragswert der tatsächlichen Nutzung ist durch einen Jahresabschluss oder die Pacht- beziehungsweise Mieteinnahmen nachzuweisen.

(3) Bei niedrigerer Festsetzung der Grundsteuer nach den Absätzen 1 und 2 tritt der Ertragswert der tatsächlichen Nutzung abweichend von § 247 und den Verfahren nach § 250 Bewertungsgesetz an die Stelle des Bodenwertes bei der Ermittlung des Grundsteuerwertes.

(4) Die niedrigere Festsetzung erfolgt solange und soweit die tatsächliche Nutzung Bestand hat und kein Eigentümerwechsel seit der Festsetzung stattgefunden hat.

(5) Bis zur Entscheidung über den Antrag nach Absatz 1 Satz 1 dieses Gesetzes wird der Vollzug des Grundsteuerbescheides ausgesetzt.

(6) § 227 der Abgabenordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 24) in der jeweils geltenden Fassung bleibt unberührt.“

2. Der bisherige § 3 wird § 4.

Artikel 2 **Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt mit Wirkung zum 11. Juli 2024 in Kraft.

Begründung:

A. Begründung

a) Allgemeines

Berlin macht von der Regelung in Artikel 105 Absatz 2 des Grundgesetzes in Verbindung mit Artikel 72 Absatz 3 Satz 1 Nummer 7 Grundgesetz, Artikel 125 b des Grundgesetzes Gebrauch. Bei der Grundsteuer handelt es sich um eine konkurrierende Bundeskompetenz mit Abweichungsmöglichkeit der Länder (vgl. BeckOK GG/Seiler GG Art. 72 Rn. 23), die erst im Jahr 2019 in das Grundgesetz eingefügt wurde (vgl. BeckOK GG/Seiler GG Art. 72 Rn. 32). Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Grundgesetz erlaubt den Ländern ganz oder teilweise von einer Bundesregelung abzuweichen (vgl. BeckOK GG/Seiler GG Art. 72 Rn. 24). Der Gesetzgeber hat eine „umfassende abweichende Regelungskompetenz“ (<https://dserver.bundestag.de/btd/19/110/1911084.pdf>) beabsichtigt. Über Art. 125b Grundgesetz war eine erstmalige Abweichung erst ab dem 01.01.2025 möglich. Der Bund hat im Rahmen seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz das Gesetz zur Reform der Grundsteuer- und Bewertungsrechts (Grundsteuer-Reformgesetz – GrStRefG) beschlossen (BGBl. I, S. 1794). Das Gesetz betraf vor allem die §§ 218 bis 266 Bewertungsgesetz (BewG) inklusive Anlagen und einzelne Änderungen im Grundsteuergesetz (GrStG). Eine Abweichung von diesen Regelungen ist durch Art. 72 Absatz 3 Satz 1 Nummer 7 Grundgesetz gedeckt, einzelne Bundesländer haben davon umfangreich Gebrauch gemacht.

Der vorliegende Gesetzentwurf sieht in Fällen, in denen die Erhebung der Steuer nach Lage des Einzelfalles unbillig wäre, eine niedrigere Festsetzung der Grundsteuer auf Antrag des

Grundsteuerschuldners oder der Grundsteuerschuldnerin vor. Eine Unbilligkeit im Sinne des Gesetzes ist gegeben, wenn eine extrem abweichende Nutzung zu verzeichnen ist. Diese liegt in den Fallkonstellationen vor, in denen der Bodenwert den Ertragswert aus der Nutzung mindestens zu 100% übersteigt. Der tatsächliche Ertragswert bzw. Rohertrag wird durch einen Jahresabschluss oder die jährlichen Miet- und Pachteinnahmen nachgewiesen. Als Rohertrag gilt dabei das Entgelt, das für die Benutzung des Grundstücks nach den geltenden vertraglichen Vereinbarungen zu zahlen ist.

Die beschriebenen Fallkonstellationen können auftreten, da die Grundsteuer in Berlin nach dem sogenannten Bundesmodell in die Berechnung der Grundsteuer den Grundsteuerwert einbezieht. Bestandteil des Grundsteuerwertes ist der Bodenwert, d.h. der Bodenrichtwert multipliziert mit der Grundstücksfläche. Der nach § 196 Absatz 1 Baugesetzbuch zu bestimmende Bodenrichtwert ist der durchschnittliche Lagewert für den Boden, ermittelt aus der Kaufpreissammlung (vgl. BeckOK BauGB/Federwisch BauGB § 196 Rn. 1a). Die Ermittlung der Bodenrichtwerte erfolgt durch einen Gutachterausschuss. Dies bringt es mit sich, dass in Einzelfällen der mit dem Bodenwert unterstellte Nutzen nicht mit der tatsächlichen Nutzung übereinstimmt.

Für das YAAM beispielsweise ergibt sich ein Bodenrichtwert von 9.000 Euro/m² (<https://fbinter.stadt-berlin.de/boris/#app/startpage>), der in die Grundsteuerwertberechnung einfließt. Dieser Bodenrichtwert geht ersichtlich von einer Nutzung des Grundstücks aus, die in keiner Weise der tatsächlichen Nutzung entspricht, von der unterstellten Nutzung extrem abweicht. Entsprechend sind Grundsteuerforderungen oder Umlageforderungen nicht zahlbar. Ohne die mit diesem Gesetz vorgeschlagene Änderung droht Kultureinrichtungen, Strandbädern, Clubs, Biergärten, Gewerbebetrieben auf sogenannten untergenutzten Grundstücken, vor allem in der Innenstadt, aber nicht nur, die Existenzvernichtung. Damit würde der soziale Zusammenhalt in Berlin, die spezielle Berliner Mischung gesellschaftlicher Interaktion von Menschen unterschiedlicher Herkunft und unterschiedlicher Einkommensschichten zu Gunsten von Schlaf- und Glaspalästen verdrängt und die Lebensqualität und Attraktivität Berlins gesenkt werden. Das kreative und schöpferische Potential geht verloren. Berlin wird immenser Bodenspekulation und spekulativ getriebenem Verwertungsdruck geopfert. In großer Sorge betrachten alle demokratischen Fraktionen im Berliner Abgeordnetenhaus dieses Problem (vgl. <https://www.parlament-berlin.de/ad0s/19/IIIPlen/protokoll/plen19-074-pp.pdf>).

Die Bezugnahme auf den Ertrag aus der tatsächlichen Nutzung, nachgewiesen durch einen Jahresabschluss oder die jährlichen Miet- und Pachteinnahmen ist dem Grundsteuerrecht nicht völlig fremd. Der § 34 Grundsteuergesetz sieht einen Erlass von 50% der Grundsteuerschuld vor, wenn der normale Rohertrag um 100% gemindert ist. Dabei wird für den normalen Rohertrag die übliche Jahresmiete in das Verhältnis zum tatsächlich erzielten Ertrag gesetzt (vgl. Krumm/Paeßens GrStG § 34 Rn. 5). Der mit der Grundsteuer als Objektsteuer verbundene Grundsatz, dass für die Festsetzung ohne Einfluss ist, ob ein Ertrag abgeworfen wird oder nicht wird durch die Regelung in § 34 Grundsteuergesetz durchbrochen (vgl. Krumm/Paeßens GrStG § 34 Rn. 1).

Mit dem Grundsteuergesetz wurde mithin eine Regelung geschaffen, die in Fällen der Abweichung von üblicher Jahresmiete und tatsächlich erzieltm Ertrag einen Teilerlass ermöglicht. Für eigengenutzte Wohngrundstücke existiert mit dem § 2 des Berliner Grundsteuermesszahlengesetzes eine weitere Härtefallregelung.

Eine vergleichbare Härtefallregelung in Fällen der extremen Abweichung der tatsächlichen Nutzung von der mit dem Bodenrichtwert unterstellten Nutzung, existiert bislang nicht. Mit der vorgeschlagenen Gesetzesänderung wird Abhilfe geschaffen. Eine solche Abhilfe ist sachgerecht und durchbricht den Grundsatz der mit der Grundsteuer grundsätzlich verbundenen Ertragsunabhängigkeit, wie sie in § 34 Grundsteuergesetz für Abweichungen beim Rohertrag für einen anderen Anwendungsbereich vorhanden ist. Durch die notwendige Antragstellung ist Diskriminierungsfreiheit und Verhältnismäßigkeit gegeben.

Mit der Gesetzesänderung wird sichergestellt, dass kein Verstoß gegen das Übermaßverbot vorliegt. Der Bundesfinanzhof hat mit Beschluss vom 27. Mai 2024 (II B 78/23) aufgrund der pauschalierenden und typisierenden Bewertungsvorschriften, die für sich genommen nicht verfassungswidrig sein sollen, verlangt, dass Steuerpflichtigen bei verfassungskonformer Auslegung der Bewertungsvorschriften die Möglichkeit eingeräumt werden muss, bei einer Verletzung des Übermaßverbotes einen niedrigeren gemeinen Wert nachzuweisen (Randnummer 27). Dies rührt daher, dass der Gesetzgeber bei der Neuregelung allein an das Innehaben von Grundbesitz und die abstrakte Leistungskraft anknüpft, ohne dass es auf die persönlichen Verhältnisse ankommt (vgl. BFH, III B 78/23, Rn. 30). Eine typisierende Regelung ist nach dem Bundesfinanzhof nur solange verhältnismäßig, wie ein Verstoß gegen das Übermaßverbot im Einzelfall durch verfassungskonforme Auslegung oder Billigkeitsmaßnahmen abgewendet werden kann (vgl. BFH, III B 78/23, Rn. 31). Da eine verfassungskonforme Auslegung und Billigkeitsmaßnahmen nicht in Betracht kommen, ist eine gesetzliche Regelung zu schaffen. Die vorgeschlagene Regelung sieht keinen Erlass von Grundsteuerschulden vor und setzt mit dem Kriterium des 100%igen Übersteigens des Bodenwertes im Verhältnis zum Ertrag aus der tatsächlich abweichenden Nutzung am Grundgedanken des § 34 Grundsteuergesetzes an. Der mit der Regelung verfolgte Zweck, die kreativen und schöpferischen Potentiale Berlins zu nutzen, Orte der Zusammenkunft zu erhalten und damit zum sozialen Zusammenhalt beizutragen steht in angemessenem Verhältnis zur niedrigeren Festsetzung der Grundsteuer in Einzelfällen.

Eine Diskriminierung ist mit dieser Regelung nicht verbunden. Für privat genutzte Wohngrundstücke gibt es die Regelungen in § 34 Grundsteuergesetz sowie § 2 dieses Gesetzes. Die aus Verhältnismäßigkeitsgründen gesetzliche festgelegte Grenze von 100% Überschreitung des Bodenwertes gegenüber dem Ertrag aus der tatsächlichen Nutzung kann keine Diskriminierung begründen. Bei Typisierungen, wie in der Grundsteuer, ist für Ausnameregeln eine Wertgrenze festzulegen, die sich am Übermaßverbot orientieren muss.

Mit der gesetzlich normierten Aussetzung der Vollziehung des Grundsteuerbescheides wird sichergestellt, dass antragstellende Grundsteuerschuldnerinnen und Grundsteuerschuldner nicht während der Prüfung ihres Antrages gegebenenfalls schon fällige Steuerschulden entrichten müssen. Dies dient der Verwaltungsvereinfachung.

Die Gesetzesänderung muss rückwirkend in Kraft treten, andernfalls könnte die niedrigere Grundsteuerfestsetzung erst ab Inkrafttreten des Gesetzes erfolgen. Eine begünstigende Rückwirkung fällt nicht unter das Rückwirkungsverbot.

Die vorgeschlagene Gesetzesänderung steht anderen im politischen Raum diskutierten Lösungen nicht entgegen. Im Hinblick auf die Fälligkeit der Grundsteuer können aber weder Veränderung der Kriterien der Bodenrichtwerte-Ermittlung durch Gutachterausschüsse noch Änderungen im Grundsteuergesetz oder Bewertungsgesetz zeitnah das beschriebene Problem

nicht lösen. Die Option, dass Finanzämter im Einzelfall auf Steuerforderungen verzichten können, schafft keine Rechtssicherheit und Berechenbarkeit.

b) Einzelbegründung

Zu Artikel 1 (Änderung des Berliner Grundsteuermesszahlengesetzes)

Zu Artikel 1 Nr. 1 - § 3

Zu Absatz 1: Absatz 1 Satz 1 schafft eine Rechtsgrundlage für eine niedrigere Festsetzung der Grundsteuer für unbebaute Grundstücke im Sinne des § 246 Bewertungsgesetz und bebaute Grundstücke im Sinne des § 249 Absatz 1 Bewertungsgesetz, wenn die Grundsteuerschuldnerin oder der Grundsteuerschuldner dies beantragt. Voraussetzung einer niedrigeren Festsetzung ist die Unbilligkeit der Erhebung nach Lage des Einzelfalls. Mit dem Satz 2 wird legal definiert, wann eine Unbilligkeit vorliegt. Dies ist der Fall, wenn die mit dem Bodenrichtwert unterstellte Nutzung von der tatsächlichen Nutzung extrem abweicht. Bodenrichtwerte sind durchschnittliche Lagewerte für den Boden für eine Mehrzahl von Grundstücken. Der Bodenrichtwert ist einheitlich immer nur für Gebiete zu ermitteln, die im Wesentlichen gleiche oder sehr ähnliche Lage- und Nutzungsverhältnisse aufweisen. (BeckOK BauGB/Federwisch BauGB § 196 Rn. 2). Dies bringt es mit sich, dass einzelne Grundstücke nicht in die mit dem Bodenrichtwert unterstellte Nutzung fallen.

Zu Absatz 2: Mit Absatz 2 Satz 1 wird die extreme Abweichung der tatsächlichen Nutzung von der mit dem Bodenwert, als Berechnung aus Bodenrichtwert und Grundstücksfläche nach § 247 Bewertungsgesetz, unterstellten Nutzung gesetzlich festgelegt. Eine die Unbilligkeit der Grundsteuerschuld begründende extreme Abweichung der tatsächlichen Nutzung ist dann gegeben, wenn der Bodenwert den Ertrag der tatsächlichen Nutzung um mindestens 100% übersteigt. In diesen Fällen liegt ein Verstoß gegen das Übermaßverbot vor, die Regelung orientiert sich an dem Steuerlass von 50% in § 34 Grundsteuergesetz, wenn der normale Rohertrag um 100% gemindert ist. Der Ertrag der tatsächlichen Nutzung ist nach Satz 2 nachzuweisen, für den Nachweis ist ein Jahresabschluss oder die Miet- beziehungsweise Pachteinahmen beim Finanzamt als für die Grundsteuererhebung zuständige Behörde einzureichen.

Zu Absatz 3: Mit Absatz 3 regelt das Gesetz auf Grund der Wesentlichkeitstheorie wie die niedrigere Festsetzung stattzufinden hat.

In Abweichung von § 247 und den Verfahren nach § 250 Bewertungsgesetz wird bei dem für die Festsetzung der Grundsteuer unter anderem zu berücksichtigenden Grundsteuerwert die Bezugsgröße Bodenwert durch den Ertrag der tatsächlichen Nutzung ersetzt.

Zu Absatz 4: Mit dem Absatz 4 wird sichergestellt, dass die niedrigere Festsetzung der Grundsteuer nur in den Fällen zur Anwendung kommt, wie die Voraussetzungen gegeben sind. Aus Verhältnismäßigkeitsgründen kann die Ausnahmeregelung nur solange und soweit gelten, wie keine Veränderungen an den tatsächlichen Verhältnissen stattfinden. Eine Veränderung der Nutzung des Grundstücks oder eine Eigentümerwechsel stellen zwingend eine Veränderung der tatsächlichen Verhältnisse dar.

Zu Absatz 5: Mit der Festlegung in Absatz 5 ist der Vollzug des Grundsteuerbescheides gesetzlich ausgesetzt, bis über den Antrag auf niedrigere Festsetzung entschieden ist. Dies dient der Verwaltungsvereinfachung und dem Schutz der antragstellenden Grundsteuerschuldnerin oder des antragstellenden Grundsteuerschuldners. Die Fälligkeit der Grundsteuer ist

grundsätzlich zu je einem Viertel ihres Jahresbeitrages am 15. Februar, 15. Mai, 15. August und 15. November fällig (vgl. § 28 Grundsteuergesetz). Fälligkeit wird definiert als Zeitpunkt, an dem der Grundsteuergläubiger die Zahlung verlangen kann (vgl. Krumm/Paeßens GrStG § 28 Rn. 1). Bei dem Grundsteuerbescheid handelt es sich um einen sofort vollziehbaren Leistungsbescheid (vgl. Krumm/Paeßens GrStG § 28 Rn. 1 § 28 Rn. 31). Es würde dem Sinn und Zweck des Gesetzes widersprechen, wenn trotz der Prüfung des Antrages auf niedrigere Festsetzung der Grundsteuer, die im Erfolgsfall auf Grund der Rückwirkung von Anfang an wirkt, der Vollzug der Grundsteuerschuld erfolgt. Durch die gesetzliche Anordnung der Aussetzung des Vollzuges mit der Regelung in Absatz 5 ist eine Vollstreckung entsprechend § 251 Abgabenordnung nicht möglich.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Der Artikel 2 regelt das Inkrafttreten. Das rückwirkende Inkrafttreten verstößt nicht gegen das Rückwirkungsverbot, es handelt sich um eine begünstigende Regelung. Für die Wirksamkeit des Gesetzes ist eine Rückwirkung erforderlich, da nur durch diese sichergestellt werden kann, dass die gewollte Ausnahmeregelung von Anfang an Geltung beansprucht.

Berlin, den 25.11.2025

Jarasch Graf Schulze
und die übrigen Mitglieder der Fraktion
Bündnis 90/Die Grünen

Helm Schulze Zillich
und die übrigen Mitglieder der Fraktion
Die Linke

I. Gegenüberstellung der Gesetzestexte

Bisherige Regelung	Künftige Fassung
neu	§ 3 Abweichende Festsetzung in Fällen extrem abweichender Nutzung
	<p>(1) Die Grundsteuer für unbebaute Grundstücke im Sinne des § 246 Bewertungsgesetzes und bebaute Grundstücke im Sinne des § 249 Absatz 1 Bewertungsgesetzes wird auf Antrag des Grundsteuerschuldners oder der Grundsteuerschuldnerin niedriger festgesetzt, wenn die Erhebung der Steuer nach Lage des Einzelfalles unbillig wäre. Unbilligkeit liegt insbesondere dann vor, wenn die tatsächliche Nutzung von der Verwertbarkeit, die im Bodenrichtwert unterstellt wird, extrem abweicht.</p> <p>(2) Eine extreme Abweichung im Sinne des Absatz 1 liegt insbesondere vor, wenn der Bodenwert nach § 247 beziehungsweise in den Verfahren nach § 250 Bewertungsgesetz den Ertragswert der tatsächlichen Nutzung um mindestens 100 Prozent übersteigt. Der Ertragswert der tatsächlichen Nutzung ist durch einen Jahresabschluss oder die Pachtbeziehungsweise Mieteinnahmen nachzuweisen.</p> <p>(3) Bei niedrigerer Festsetzung der Grundsteuer nach den Absätzen 1 und 2 tritt der Ertragswert der tatsächlichen Nutzung abweichend von § 247 und den Verfahren nach § 250 Bewertungsgesetz an die Stelle des Bodenwertes bei der Ermittlung des Grundsteuerwertes.</p> <p>(4) Die niedrigere Festsetzung erfolgt solange und soweit die tatsächliche Nutzung Bestand hat und kein Eigentümerwechsel seit der Festsetzung stattgefunden hat.</p> <p>(5) Bis zur Entscheidung über den Antrag nach Absatz 1 Satz 1 dieses Gesetzes wird</p>

	der Vollzug des Grundsteuerbescheides ausgesetzt. (6) § 227 der Abgabenordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 24) in der jeweils geltenden Fassung bleibt unberührt.
§ 3 Inkrafttreten	§ 4 Inkrafttreten unverändert