Gemeindewirtschaftsrecht, Finanzwesen und Steuern

1.2 Dr.R./Rau/Hö/Ju

Hinweise zur Einführung einer Grundsteuer C

Ab 1.1.2025 haben die Städte und Gemeinden auch in Hessen die Option zur Erhebung einer sog. Grundsteuer C. Das ist mancherorts auch schon in der kommunalpolitischen Diskussion angekommen. Aber worum geht es eigentlich? Rechtliche Grundlagen und die vermutlich komplizierte Handhabung stellt der nachfolgende Beitrag dar.

Rechtsgrundlage

Im hessischen Grundsteuerrecht ist die Möglichkeit einer Höherbesteuerung baureifer unbebauter Grundstücke vorgesehen. § 13 HGrStG ersetzt diesbezüglich die Regelung des Bundesrechts in § 25 Abs. 5 GrStG. Die maßgebliche hessische Vorschrift lautet (Stand: 26.7.2024):

§ 13 Hebesatz für baureife Grundstücke

(1) Die Gemeinde kann aus städtebaulichen Gründen baureife Grundstücke als besondere Grundstücksgruppe innerhalb der unbebauten Grundstücke im Sinne des § 246 des Bewertungsgesetzes in der am 24. Dezember 2021 geltenden Fassung bestimmen und hierfür einen gesonderten Hebesatz festsetzen oder mehrere, nach der Dauer der Baureife der Grundstücke abgestufte, gesonderte Hebesätze festsetzen. Für die Dauer der Baureife bleiben Zeiträume vor dem 24. Dezember 2021 unberücksichtigt.

(2) Als städtebauliche Gründe im Sinne des Abs. 1 Satz 1 kommen insbesondere die Deckung eines erhöhten Bedarfs an Wohn- und Arbeitsstätten sowie Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen, die Nachverdichtung bestehender Siedlungsstrukturen oder die Stärkung der Innenentwicklung in Betracht.

(3) Baureife Grundstücke im Sinne des Abs. 1 Satz 1 sind unbebaute Grundstücke nach § 246 des Bewertungsgesetzes in der am 24. Dezember 2021 geltenden Fassung, die nach Lage, Form und Größe und ihrem sonstigen tatsächlichen Zustand sowie nach öffentlich-rechtlichen Vorschriften sofort bebaut werden könnten. Eine erforderliche, aber noch nicht erteilte Baugenehmigung sowie zivilrechtliche Gründe, die einer sofortigen Bebauung entgegenstehen, sind unbeachtlich.

(4) Die Gemeinde hat den gesonderten Hebesatz oder die gesonderten Hebesätze nach Abs. 1 Satz 1 auf einen bestimmten Gemeindeteil zu beschränken, wenn nur für diesen Gemeindeteil die städtebaulichen Gründe vorliegen. Der Gemeindeteil muss mindestens 10 Prozent der Siedlungsfläche des Gemeindegebiets nach der Gemeindestatistik des Hessischen Statistischen Landesamtes umfassen und in ihm müssen mehrere baureife Grundstücke belegen sein.

(5) Die genaue Bezeichnung der baureifen Grundstücke, deren Lage sowie das Gemeindegebiet, auf das sich der gesonderte Hebesatz oder die gesonderten Hebesätze beziehen, sind

jeweils nach den Verhältnissen zu Beginn eines Kalenderjahres von der Gemeinde zu bestimmen, in einer Karte nachzuweisen und öffentlich bekannt zu geben. Die städtebaulichen Erwägungen sind nachvollziehbar darzulegen und die Wahl des Gemeindegebiets, auf das sich der gesonderte Hebesatz oder die gesonderten Hebesätze beziehen sollen, ist zu begründen.

(6) Der gesonderte Hebesatz oder die gesonderten Hebesätze nach Abs. 1 Satz 1 müssen höher sein als der einheitliche Hebesatz für die übrigen in der Gemeinde liegenden Grundstücke, dürfen jedoch das Fünffache des einheitlichen Hebesatzes nicht überschreiten. Die Gemeinde kann eine Karenzzeit bestimmen, innerhalb der ein gesonderter Hebesatz nach Abs. 1 Satz 1 noch nicht gilt, sondern stattdessen der einheitliche Hebesatz für die übrigen in der Gemeinde liegenden Grundstücke.

Hebesatzfestlegung

Im Ausführungserlass des Landes Hessen zum Hessisches Grundsteuergesetz (AE HGrStG – https://finanzamt.hessen.de/sites/finanzamt.hessen.de/files/2022-06/220603_ae_hgrstg_verlag_final_stanz_2022_642_am_13_6_2022.pdf)

ist zu § 13 folgendes geregelt:

Hebesatz für baureife Grundstücke (Grundsteuer C)

§ 13 HGrStG räumt den hessischen Gemeinden ab dem Jahr 2025 die Möglichkeit ein, aus städtebaulichen Gründen baureife Grundstücke als besondere Grundstücksgruppe innerhalb der unbebauten Grundstücke zu bestimmen und hierfür einen oder mehrere gesonderte Hebesätze festzusetzen.

Bemessungsgrundlage dieser „Grundsteuer C“ ist der vom Finanzamt festgesetzte Steuermessbetrag (Grundlagenbescheid). An ihn ist die Gemeinde verfahrensrechtlich gebunden (AE HGrStG zu § 2 Abs. 5 – Anwendung der Abgabenordnung und des Finanzverwaltungsgesetzes). Alle weiteren Entscheidungen und Festlegungen bezüglich der Grundsteuer C sind ausschließlich auf Ebene der Gemeinde zu treffen.

Die Gemeinde hat den Hebesatz ebenso wie bei der Grundsteuer A und B festzusetzen. Dies ist im Rahmen einer Hebesatzsatzung oder in der Haushaltssatzung möglich. Aus Sicht der Geschäftsstelle empfiehlt sich eine Festlegung des Grundsteuer-C-Hebesatzes in einer eigenständigen Hebesatzsatzung losgelöst vom Haushalt und der Grundsteuer A und B, da es sich um eine von der Rechtsprechung noch nicht näher beleuchtete Steuer handelt und so Fehlerfolgen auf die Grundsteuer C begrenzt werden können.

Hebesatzhöhe

Der gesonderte Hebesatz oder die gesonderten Hebesätze müssen höher sein als der einheitliche Hebesatz für die übrigen in der Gemeinde liegenden Grundstücke, dürfen jedoch das Fünffache des einheitlichen Hebesatzes nicht überschreiten. Die Gemeinde kann eine Karenzzeit bestimmen, innerhalb der ein gesonderter Hebesatz nach § 13 Abs. 1 Satz 1 HGrStG noch nicht gilt, sondern stattdessen der einheitliche Hebesatz für die übrigen in der Gemeinde liegenden Grundstücke.

Baureife des Grundstücks

Die Gemeinde muss die baureifen Grundstücke, deren Lage sowie das Gemeindegebiet, auf das sich der gesonderte Hebesatz oder die gesonderten Hebesätze beziehen, im Vorfeld bezeichnen und diese jeweils nach den Verhältnissen zu Beginn eines Kalenderjahres in einer Karte nachweisen und öffentlich bekannt geben (§ 13 Abs. 4, 5 HGrStG). In dem Ausführungserlass des Landes Hessen zum Hessisches Grundsteuergesetz (AE HGrStG) ist zu § 13 hierzu folgendes geregelt:

... Alle weiteren Entscheidungen und Festlegungen bezüglich der Grundsteuer C sind ausschließlich auf Ebene der Gemeinde zu treffen. Dies gilt grundsätzlich auch für die Frage, ob überhaupt ein unbebautes Grundstück vorliegt, das potenziell unter die Grundsteuer C fallen könnte. Dies richtet sich zwar ausschließlich nach dem auch im hessischen Grundsteuerrecht anwendbaren § 246 BewG. Anders als im Bundesrecht (§ 219 Abs. 2 Nr. 1 BewG) treffen die hessischen Finanzämter aber keine Feststellung über die Grundstücksart. Einen entsprechenden Hinweis erhalten die Gemeinden – jedoch ohne Bindungswirkung – über die Messbetragsmitteilung nach § 184 Abs. 3 AO (AE HGrStG zu § 2 Abs. 5 – Anwendung der Abgabenordnung und des Finanzverwaltungsgesetzes). Der bundeseinheitlich abgestimmte Datensatz enthält nämlich auch die „Art der wirtschaftlichen Einheit“. ...

Nach § 13 Abs. 3 HGrStG sind baureife Grundstücke unbebaute Grundstücke i. S. d. Bewertungsgesetzes, die nach Lage, Form und Größe und ihrem sonstigen tatsächlichen Zustand sowie nach öffentlich-rechtlichen Vorschriften sofort bebaut werden können. Dabei ist eine erforderliche, aber noch nicht erteilte Baugenehmigung sowie zivilrechtliche Gründe, die einer sofortigen Bebauung entgegenstehen, unbeachtlich. Ist z.B. die baureife Fläche als zugehöriger Garten zu einem anderen Grundstück genutzt, ist dies eine persönliche Entscheidung des Grundstückseigentümers, die einer Erhebung der Grundsteuer C nicht entgegensteht. Liegt eine Gesamtgrundstücksfestsetzung (Hausgrundstück und Gartengrundstück) des Finanzamts vor, so ist die Aufteilung in zwei Einheitswertfestsetzungen beim Finanzamt zu bewirken.

Die Finanzverwaltung bildet im Rahmen der Festsetzung des jeweiligen Grundsteuermessbetrages im bundeseinheitlich abgestimmten Datensatz das Datenfeld: ART-WE (Art der wirtschaftlichen Einheit) ab. Hierzu wird eine Festlegung innerhalb von drei Nummern getroffen, die Hessen je nach Fallkonstellation abbildet:

- 1 = unbebautes Grundstück (wirtschaftliche Einheit des Grundvermögens)
- 2 = bebautes Grundstück (wirtschaftliche Einheit des Grundvermögens)
- 3 = Betrieb der Land- und Forstwirtschaft

Insoweit liegen den Städten und Gemeinden hiermit die notwendigen Informationen vor, um den Hebesatz der Grundsteuer C anwenden zu können.

Städtebauliche Gründe

Das Gesetz definiert in § 13 Abs. 3 HGrdStG die „städtebaulichen Gründe“ nicht abschließend; es nennt aber „insbesondere“ die

- Deckung eines erhöhten Bedarfs an Wohn- und Arbeitsstätten sowie
- Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen,
- die Nachverdichtung bestehender Siedlungsstrukturen oder
- die Stärkung der Innenentwicklung.

Als Rechtfertigung hat der Bundesgesetzgeber zur wortlautgleichen Regelung des § 25 Abs. 5 S. 4 GrStG folgende Begründung formuliert (BT-Drucks. 19/11086 S. 1):

Inbesondere in Ballungsgebieten besteht ein erheblicher Wohnungsmangel. Die damit verbundene Wertentwicklung von Grundstücken wird vermehrt dazu genutzt, baureife Grundstücke als Spekulationsobjekt zu halten. Diese Grundstücke werden nur aufgekauft, um eine Wertsteigerung abzuwarten und die Grundstücke anschließend gewinnbringend wieder zu veräußern. Einer sachgerechten und sinnvollen Nutzung werden diese Grundstücke nicht zugeführt. Trotz des damit vorhandenen Baulands wird der erforderliche Wohnungsbau ausgebremst. Ziel des Gesetzes ist es, den Kommunen zu ermöglichen, steuerliche Anreize bei der Grundsteuer zu setzen und damit baureife Grundstücke für eine Bebauung zu mobilisieren.

In den allermeisten Fällen dürfte realistischer Weise der städtebauliche Grund der Nachverdichtung durch das Schließen von Baulücken relevant werden.

Beschränkung auf Gemeindeteile

Die Gemeinde hat dann den gesonderten Hebesatz auf einen bestimmten Gemeindeteil zu beschränken, wenn nur für diesen Gemeindeteil die städtebaulichen Gründe vorliegen (§ 13 Abs. 4 HGrdStG). Der Gemeindeteil muss mindestens 10 Prozent der Siedlungsfläche des Gemeindegebiets nach der Gemeindestatistik des Hessischen Statistischen Landesamtes umfassen und in ihm müssen mehrere baureife Grundstücke belegen sein. Die jeweils aktuelle Gemeindestatistik kann unter <https://statistik.hessen.de/publikationen/hessische-gemeindestatistik> abgerufen werden.

Ausgangspunkt der Grundsteuer C ist nach § 13 Abs. 1 HGrStG, dass die Gemeinde baureife Grundstücke als besondere Gruppe innerhalb der unbebauten Grundstücke aus städtebaulichen Gründen herausgreift und einem besonderen Hebesatz unterwirft. Bei der Festlegung des „Gemeindeteils“, für den die städtebaulichen Gründe gegeben sind und auf den der Hebesatz zu beschränken ist, § 13 Abs. 4 HGrStG, hat der Gesetzgeber keine weitergehenden Einschränkungen getroffen. Somit ist es u.E. zulässig, insbesondere da auch ein Nachweis in einer Karte erfolgen muss - § 15 Abs. 5 HGrStG - verschiedene Gebiete in einzelnen Ortsteilen auszuweisen und diese dann als das „Gemeindegebiet“ i.S.v. § 13 Abs. 4 HGrStG zu definieren, auch wenn die Flächen rein tatsächlich nicht zusammenhängen. Dieses zusammengefasste Gebiet muss dann mindestens 10% der Siedlungsfläche betragen. Würde man eine solche

Zusammenfassung für unzulässig erachten, dürfte § 13 HGrStG hessenweit höchstwahrscheinlich weitgehend leerlaufen. Dies dürfte wohl nicht der Intention des Gesetzgebers entsprechen.

Ungeklärt ist die Grenze, bis zu derer man das Vorliegen des städtebaulichen Grundes der Nachverdichtung annehmen kann bzw. auf welche Gebiete der Hebesatz zu beschränken ist. Ob man diese Voraussetzung noch als erfüllt ansehen kann, wenn in einzelnen Ortsteilen/teilgebieten nur einzelne unbebaute Grundstücke belegen sind, wird sich erst durch entsprechende Rechtsprechung abschließend klären lassen.

Der Gesetzgeber hat in § 13 Abs. 5 HGrStG keinen zeitlichen Zusammenhang zwischen der Hebesatzregelung und der Allgemeinverfügung gefordert. Dies wäre auch unsystematisch, da der Hebesatz unabhängig von der jeweiligen Gebietsfestlegung oder -änderung gilt. Somit wäre es u.E. zulässig, den Hebesatz der Grundsteuer C in einer Hebesatzsatzung bereits jetzt festzulegen, soweit die mit Blick auf die Grundsteuerreform und den ebenfalls relevanten GrSt B-Hebesatz bereits möglich ist. Die Allgemeinverfügung kann hingegen erst zu Beginn des nächsten Jahres zu erlassen, da es nach § 13 Abs. 5 HGrStG auf die Verhältnisse zu Jahresbeginn ankommt. Die Grundsteuer C kann erst nach Erlass der Allgemeinverfügung rechtmäßig erhoben werden.

Nachweis- und Begründungspflichten

Die Bestimmung der baureifen Grundstücke, deren Lage, sowie das Gemeindegebiet, auf das sich der gesonderte Hebesatz bezieht, sind jeweils nach den Verhältnissen zum Beginn eines Kalenderjahres von der Gemeinde zu bestimmen, in einer Karte nachzuweisen und öffentlich bekanntzugeben. Ebenso sind die städtebaulichen Erwägungen nachvollziehbar darzulegen und die Wahl des Gemeindegebiets, auf das sich der gesonderte Hebesatz beziehen soll, zu begründen (§ 13 Abs. 5 HGrStG). Im Unterschied zum Bundesgesetzgeber hat der Hessische Landesgesetzgeber darauf verzichtet, eine bestimmte Form für die Begründung und den jeweiligen Nachweis zu regeln. Es bietet sich jedoch an, wie es auch die Bundesregelung vorsieht, die Form der Allgemeinverfügung zu wählen. Ein diesbezügliches Muster soll derzeit vom DStGB durch eine beauftragte Rechtsanwaltskanzlei bundeseinheitlich erarbeitet werden. Wir werden ein solches in unsere Homepage integrieren, sobald uns dieses zur Verfügung steht und ggf. Ergänzungen und Abweichungen hinsichtlich hessischer Besonderheiten berücksichtigen.

Veröffentlichung

Die öffentliche Bekanntgabe der o.g. Allgemeinverfügung hat nach § 13 Abs. 5 GrStG jährlich zu erfolgen. Die Veröffentlichung muss so erfolgen, wie die Veröffentlichung nach der Hauptsatzung der Gemeinde definiert ist. Ggf. empfiehlt sich eine Anpassung der Hauptsatzung.

Erhebung mit anderen Grundbesitzabgaben

Es gibt keine Vorschrift, die Grundsteuer C mit andern Grundbesitzabgaben in einem Bescheid zu bescheiden. Sicherlich ist es jedoch sinnvoll, die Bescheidung in einem einheitlichen Finanzsystem und nicht die Grundsteuer C über einen „Excel-Serienbrief“ vorzunehmen.

Wird eine Grundsteuer C erhoben entfällt die Erhebung der Grundsteuer B.

Erfahrungen

Die Geschäftsstelle führt keine Erhebungen darüber, welche Gemeinden die Einführung einer Grundsteuer C erwägen. Es erfolgten bisher einige Anfragen allgemeiner Art. Konkrete Absichten zur Einführung sind bisher nicht an die Geschäftsstelle herangetragen worden.

Umlagegrundlage

Derzeit würde die Grundsteuer C nicht in die Umlagegrundlage für Kreis und Schulumlage einfließen, da nach § 50 Abs. 2 Hessisches Finanzausgleichgesetz (HFAG) Umlagegrundlage für die Kreisumlage einer kreisangehörigen Gemeinde die um die Solidaritätsumlage auf abundante Steuerkraft verminderte Summe aus der Steuerkraftmesszahl und den Schlüsselzuweisungen A und B ist. Es ist jedoch nicht absehbar, ob diese Regelung zukünftig so bleibt, da das HFAG derzeit evaluiert wird und eine Komplettüberarbeitung erfahren soll.

Rechtsrisiken

Der Gesetzgeber hat mit diesen Regelungen insbesondere an die Mobilisierung von Bauland in Ballungsräumen gedacht. Nichts destotrotz wäre es grundsätzlich möglich, unter dem beispielhaft genannten Gesichtspunkt der Nachverdichtung bestehender Siedlungsstrukturen und der Stärkung der Innenentwicklung auch im ländlichen Bereich derartige Festlegungen zu treffen. Nach Einschätzung der Geschäftsstelle könnte es aber ein aufwändiges und streitanfälliges Verfahren sein, entsprechende Allgemeinverfügungen Jahr für Jahr neu zu erlassen und ggf. entsprechende Rechtsbehelfe Jahr für Jahr aufs Neue bearbeiten zu müssen.

Welche Anforderungen an die Darlegung der „städtebaulichen Gründe“ und die zugrundeliegende Ermessensausübung in der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung in kommenden Jahren einmal gestellt werden, ist aktuell in keiner Weise absehbar. Von daher sehen wir zumindest die aktuelle Ausgestaltung der Regelung der „Grundsteuer C“ eher skeptisch. Dies stützt sich naturgemäß nur auf bisherige Erfahrungen der Rechtsberatung und Prozessvertretung mit anderen streitanfälligen Teilen der Grundsteuer wie bspw. den Grundsteuererlassatbeständen oder in Fällen, in denen allgemein besonders hohe Hebesätze festgelegt waren.

Zweckmäßigkeit

Ob die Einführung der Grundsteuer C dem Grunde nach zweckmäßig ist, welche städtebaulichen Gründe zu Grunde gelegt werden, ob eine Karenzzeit festgelegt werden soll und wie hoch im Rahmen der gesetzlichen Grenzen der Hebesatz festgelegt wird, ist eine kommunalpolitische Entscheidung. Zu bedenken ist jedenfalls, dass zumindest für die ersten Jahre der Geltung des neuen Grundsteuerrechts allgemein mit einer gesteigerten Beanspruchung durch Rechtsbehelfe und Klagen zu rechnen ist. Diese verwaltungsmäßige Belastung wird durch die

Einführung einer zusätzlichen Abgabe wie der Grundsteuer C noch erhöht. Es muss in der Gemeinde individuell beurteilt werden, ob die entsprechende zusätzliche Verwaltungstätigkeit angemessen umgesetzt werden kann. Gleichzeitig ist zu berücksichtigen, dass die Erhebung der Grundsteuer C auf den Werten unbebauter Grundstücke basiert und dementsprechend auch mit fünffach höherem Hebesatz zur Grundsteuer B keine hohen Einnahmeverolumina zu erzielen sein dürften.

Vereinzelt wird gegen die Grundsteuer C auch eingewandt, dass sie für kapitalkräftige Investoren im Zweifel leichter zu stemmen ist als für sonstige Eigentümer mit der Folge, dass zumindest in wirtschaftlich attraktiven Gebieten eine weitere Konzentration von Grundeigentum und zusätzliche Spekulation befürchtet werden. Auch diese sicherlich verbreitet unerwünschte Nebenwirkung sollte erwogen und bedacht werden.

Wir bitten um Kenntnisnahme.