

Dezernat II
StadtkämmereiDatum 15.01.2026
Gz. 20.2-22.11.81-
1/2002-1/2022-
17997/2026

Telefon 56-2736

Behandlung	Gremium	Datum	Status
Vorberatung	Verwaltungsausschuss	09.02.2026	nicht öffentlich
Entscheidung	Gemeinderat	26.02.2026	öffentlich

Anlagen

Betreff

Verzicht auf die Einführung eines gesonderten Hebesatzes für baureife Grundstücke auf der Grundlage des Landesgrundsteuergesetzes

I. Antrag

Auf die Einführung eines gesonderten Hebesatzes für baureife Grundstücke (Grundsteuerhebesatz C) wird bis auf Weiteres verzichtet.

II. Sachverhalt

Mit der DS 236/2022 und 236 zu/2022 wurde im Gemeinderat entschieden, dass zunächst auf die Einführung eines gesonderten Hebesatzes für baureife Grundstücke zum 01.01.2025 verzichtet wird. Im Jahr 2026 soll erneut entschieden werden, ob ein gesonderter Hebesatz für baureife Grundstücke eingeführt werden soll.

1. Rechtliche Grundlage:

Am 04.11.2020 wurde das Gesetz zur Regelung einer Landesgrundsteuer für Baden-Württemberg beschlossen. Durch Gesetz zur Änderung des Landesgrundsteuergesetzes und zur Einführung eines gesonderten Hebesatzrechts zur Mobilisierung von Bauland (ÄndGLGrStG) vom 22.12.2021 wurde der § 50 a „Gesonderter Hebesatz für baureife Grundstücke“ eingefügt.

Gemäß § 50 a LGrStG gilt Folgendes:

- (1) Die Gemeinde kann aus städtebaulichen Gründen baureife Grundstücke bestimmen und abweichend von § 50 Absatz 4 Satz 1 Nummer 2 für die Grundstücksgruppe der baureifen Grundstücke einen gesonderten Hebesatz festsetzen.
- (2) Baureife Grundstücke sind unbebaute Grundstücke, 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.

(3) Als städtebauliche Gründe kommen insbesondere die Deckung eines erhöhten Bedarfs an Wohn- und Arbeitsstätten sowie an Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen, die Nachverdichtung bestehender Siedlungsstrukturen oder die Stärkung der Innenentwicklung in Betracht.

(4) Die Gemeinde hat den gesonderten Hebesatz auf einen bestimmten Gemeindeteil zu beschränken, wenn nur für diesen Gemeindeteil die städtebaulichen Gründe vorliegen. In dem Gemeindeteil müssen mehrere baureife Grundstücke belegen sein.

(5) Die genaue Bezeichnung der baureifen Grundstücke, deren Lage sowie das Gemeindegebiet, auf das sich der gesonderte Hebesatz bezieht, sind jeweils nach den Verhältnissen zu Beginn eines Kalenderjahres von der Gemeinde zu bestimmen, in einer Karte auszuweisen und im Wege einer Allgemeinverfügung öffentlich bekannt zu geben. In der Allgemeinverfügung sind die städtebaulichen Erwägungen nachvollziehbar darzulegen und die Wahl des Gemeindegebiets, auf das sich der gesonderte Hebesatz beziehen soll, zu begründen.

(6) Hat eine Gemeinde die baureifen Grundstücke bestimmt und hierfür einen gesonderten Hebesatz festgesetzt, muss dieser Hebesatz für alle in der Gemeinde oder dem Gemeindeteil liegenden baureifen Grundstücke einheitlich und höher als der einheitliche Hebesatz für die übrigen in der Gemeinde liegenden Grundstücke sein.

2. Notwendige Voraussetzung für die Einführung der Grundsteuer C

Als Grundlage für die Bezeichnung und Lage baureifer Grundstücke kann das Baulückenkataster¹ der Stadt genutzt werden, welches im städtischen GIS geführt wird. Das Baulückenkataster beinhaltet rund 750 unbebaute oder nur geringfügig genutzte Grundstücke bzw. Baulücken innerhalb der bebauten Siedlungsflächen. Im Baulückenkataster sind sowohl Grundstücke für eine mögliche Wohnbebauung als auch für eine gemischte, gewerbliche oder sonderbauliche Nutzung enthalten. Für das vorhandene Baulückenkataster besteht der Bedarf für eine Aktualisierung der Daten aus dem Jahr 2024 auf Grundlage neuester Luftbilder und durch Befahrungen. Dies ist u.a. aus Kapazitätsgründen nicht erfolgt; außerdem soll das Vorliegen aktuellster Luftbilder im Frühjahr 2026 noch abgewartet werden. Ergänzend hierzu findet derzeit ein Abgleich mit dem im Aufbau befindlichen Baupotenzialregister statt. Der Aktualisierungsrhythmus für das Baulückenkataster ist noch nicht klar definiert. Wenn das Baulückenkataster als belastbare und gerichts feste Grundlage für die künftige Erhebung einer Grundsteuer C dienen soll, muss es künftig jährlich fortgeschrieben werden, ggfs. sind hierfür personelle Ressourcen zu erweitern.

Als städtebauliche Erwägung für eine eventuelle Einführung der Grundsteuer C kann die Landesverordnung zur Bestimmung der Gebiete mit Begrenzung der zulässigen Miethöhe bei Mietbeginn (Mietpreisbegrenzungsverordnung Baden-Württemberg) herangezogen werden, in der die Stadt Heilbronn aufgeführt ist. In den genannten Gebieten ist eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet und somit liegt ein angespannter Wohnungsmarkt vor. Mit der Einführung einer Grundsteuer C könnten ggfs. einige Baulücken aktiviert und dem (Miet-)Wohnungsbau zugeführt werden. In welchem Umfang der sog. „Bauturbo“ als zeitlich befristete Regelung zur Erleichterung und Beschleunigung der Errichtung von Wohnbauvorhaben zu einer weiteren Aktivierung führen wird, kann derzeit noch nicht eingeschätzt werden.

¹ Baugesetzbuch (BauGB) § 200 Abs. 3, BGBl I 1960 Nr. 341, in der Fassung vom 03.11.2017

Die Verwaltung geht für Heilbronn davon aus, dass sowohl eine ausreichend große Anzahl an baureifen Grundstücken im Gemeindegebiet in Heilbronn vorhanden ist wie auch die städtebaulichen Voraussetzungen vorliegen, so dass die Voraussetzungen zur Einführung einer Grundsteuer C in Heilbronn grundsätzlich gegeben wären.

3. Inhaltliche Abwägung Grundsteuer C

Die Verwaltung sieht bzgl. der Einführung des gesonderten Hebesatzes C folgende Punkte:

Für eine Nutzung von unbebauten oder nur geringfügig genutzten Grundstücken bzw. Baulücken im Innenbereich sprechen ökonomische, ökologische und sozial-gesellschaftliche Gründe.

Durch die Grundsteuer C ist nach dem Ermessen der Stadt Heilbronn aus bestimmten städtebaulichen Gründen (z.B. dringender Wohnbedarf der Bevölkerung einschl. der Gemeinschafts- und Folgeeinrichtungen, wohnungspolitische Ziele, steuernde Bodenpolitik, „Bodenschutzklausel“ für sparsamen und schonenden Umgang mit Grund und Boden, Klimaziele) ein gesonderter Hebesatz für baureife Grundstücke zielgenau auf den Gemeindeteil (z. B. Ortskern, Baugebiet, Sanierungsgebiet) festlegbar.

Dies stellt einen fiskalischen Anreiz/Druckmittel zur Nutzung unbebauter Grundstücke dar, wodurch der Wohnungsbau gefördert und Grundstücksspekulationen eingedämmt werden sollen.

Gegen die Einführung der Grundsteuer C sprechen insbesondere der erhebliche zusätzliche Verwaltungsaufwand, rechtliche Unsicherheiten sowie zweifelhafte Steuerungswirkungen.

Bereits bei der Einführung ist von einem überproportional hohen administrativen Aufwand auszugehen. Dieser beginnt mit der jährlichen Fortschreibung eines Baulückenkatasters und setzt sich fort mit der erforderlichen jährlichen Allgemeinverfügung zur Festlegung der betroffenen Grundstücke einschließlich einer städtebaulichen Begründung. Aufgrund der erheblichen Eingriffsintensität ist zudem von einer hohen Widerspruchs- und Klageanfälligkeit auszugehen, insbesondere in der Anfangsphase.

Der Verwaltungsaufwand wird zusätzlich dadurch verstärkt, dass es keine IT-seitige Umsetzung der Grundsteuer C in den landeseinheitlichen Fachverfahren gibt. Diese sind ausschließlich auf die Grundsteuer A und B ausgerichtet, die auch bei den Finanzämtern entsprechend veranlagt werden.

Die Grundsteuer C durchbricht dieses System, da die Einstufung eines Grundstücks ausschließlich auf Ebene der Kommune erfolgt. In der Konsequenz müssten bestehende Grundsteuer-B-Fälle innerhalb des Gemeindegebiets – manuell – in Grundsteuer B und Grundsteuer C aufgeteilt werden. Dies führt zu Medienbrüchen, erhöhtem Fehlerpotenzial und dauerhaft höheren Personalbedarfen.

Hinzu kommt eine erhebliche Mehrbelastung für Unternehmen, etwa wenn betrieblich notwendige Vorrats- oder Erweiterungsflächen der Grundsteuer C unterliegen. Dies kann Investitionen hemmen und steht im Widerspruch zu wirtschaftspolitischen Zielen der Kommune. Darüber hinaus bestehen zahlreiche Fallkonstellationen, in denen Grundstücke nicht aus spekulativen Gründen unbebaut bleiben, z. B. aufgrund von Erbstreitigkeiten, ungeklärten Ei-

gentrumsverhältnissen, fehlenden oder verzögerten Baugenehmigungen oder planungsrechtlichen Restriktionen. Eine pauschale steuerliche Sanktionierung solcher Fälle ist aus Sicht der Verwaltung problematisch und ggf. rechtlich angreifbar.

Auch unter Gerechtigkeitsgesichtspunkten wirft die Grundsteuer C Fragen auf. Schwach oder nicht effizient genutzte, aber bereits bebaute Grundstücke können nicht gesondert belastet werden, während unbebaute Grundstücke pauschal einer höheren Steuer unterliegen. Dies führt zu einer Ungleichbehandlung, die gesellschaftlich und politisch kontrovers diskutiert werden könnte.

Erschwerend kommt für die Stadt Heilbronn hinzu, dass das derzeit eingesetzte SAP-System R/3, welches auch in den kommunalen Rechenzentren verwendet wird, abgekündigt ist. Die Umstellung auf SAP S/4HANA ist zwingend erforderlich. Da zentrale Vorverfahren – darunter das Steuerveranlagungsverfahren KM-V – nicht S/4HANA-fähig sind, wird dieses durch KM-STA abgelöst. Die aktuelle Roadmap des Rechenzentrums sieht die Umstellung für die Stadt Heilbronn zum 01.01.2027 vor.

Damit fällt das Umstellungsprojekt in eine Phase, in der aufgrund der Grundsteuerreform ohnehin mit einem erhöhten Arbeitsaufwand zu rechnen ist. Die parallele Einführung einer zusätzlichen Grundsteuerart würde die Verwaltungskapazitäten erheblich ausreizen.

Abschließend ist festzustellen, dass bereits die neue Bodenwertorientierung der Grundsteuer B einen erhöhten Anreiz zur Bebauung setzt. Zusätzlich sollen durch das Baulandmobilisierungsgesetz weitere Instrumente zur Schaffung von Wohnraum genutzt werden. Vor diesem Hintergrund erscheint die Einführung der Grundsteuer C weder erforderlich noch verhältnismäßig.

Die Verwaltung weist darauf hin, dass die Veranlagung im Rahmen der Grundsteuerreform bislang noch nicht vollständig abgeschlossen ist, da eine erhebliche Anzahl der erforderlichen Messbescheide des Finanzamts noch aussteht. Für den Fall, dass der Gemeinderat grundsätzlich zur Einführung einer Grundsteuer C tendieren sollte, würde die Verwaltung daher empfehlen, deren Einführung zeitlich zurückzustellen und zunächst den vollständigen Abschluss der Grundsteuerreform, insbesondere das vollständige Vorliegen aller Messbescheide, abzuwarten.

Die Verwaltung rät derzeit von der Einführung der Grundsteuer C ab.

Vorgehensweise anderer Städte

Über den Städtetag konnte in Erfahrung gebracht werden, dass bisher fünf Kommunen in Baden-Württemberg einen gesonderten Hebesatz C eingeführt haben. Davon ist nur die Stadt Tübingen von einer vergleichbaren Größe zur Stadt Heilbronn.

III. Finanzwirtschaft

Die finanzielle Auswirkung kann nicht abgeschätzt werden, weil ein höherer Verwaltungsaufwand dagegensteht.

IV. Bürgerbeteiligung/Vorhaben

Der Antragsgegenstand ist kein Vorhaben im Sinne der „Leitlinien für eine mitgestaltende Bürgerbeteiligung in Heilbronn“.

V. Klimarelevante Auswirkungen

Keine relevanten Auswirkungen auf das Klima.