



Datum: 28.05.2024

Vorlage der Verwaltung für:	Abstimmergebnis		
	Ja	Nein	Enth.
Haupt- und Finanzausschuss			

☒ öffentliche Sitzung	☐ nichtöffentliche Sitzung
---	---

Dezernat:	Amt: Dez. II	Sachbearb.: Herr Plett
-----------	-----------------	---------------------------

Beteiligte Ämter:	Sichtvermerk:	gesehen:	I	II	III
Finanzabteilung					

TOP: Grundsteuerreform zum 01.01.2025 - aktueller Sachstand

Produktgruppe: 61.01 allg. Finanzwirtschaft

1. Beschlussvorschlag:

Der Haupt- und Finanzausschuss nimmt die Ausführungen und Erläuterungen zur Grundsteuerreform zur Kenntnis.

2. Sachverhalt und Begründung:

Die Grundsteuer zählt zu den wichtigsten Einnahmequellen der Städte und Gemeinden. Bundesweit werden hierüber Erträge in Höhe von 15 Mrd. € generiert, die ausschließlich den Kommunen zur Erfüllung ihrer Aufgaben zustehen. Im Haushalt der Stadt Schmallenberg sind in 2024 Erträge in Höhe von insgesamt 3,47 Mio. € eingeplant, davon entfallen 130 T€ auf die Grundsteuer A (land- und forstwirtschaftliche Grundstücke) und 3,34 Mio. € auf die Grundsteuer B (bebaute oder baulich nutzbare Grundstücke).

Die Reform der Grundsteuer zum 01.01.2025 wird Auswirkungen für alle Eigentümerinnen und Eigentümer von Grundbesitz sowie auf die gemeindliche Steuererhebung haben. Mit dieser Vorlage soll ein Überblick über die Reform und deren Folgen gegeben werden.

Grundsteuerberechnung und Urteil des BVerfG vom 10.04.2018

Die Grundsteuer wird (bislang und auch zukünftig) in einem dreistufigen Verfahren berechnet. Die Finanzämter ermitteln für jedes Grundstück einen **Grundsteuerwert**, der mit einer gesetzlich festgelegten **Steuermesszahl** multipliziert wird. Das Ergebnis ist der sogenannte **Grundsteuermessbetrag**. Dieser wird wiederum mit dem individuellen **Hebesatz** der Gemeinde multipliziert, woraus sich die zu zahlende **Grundsteuer** errechnet. Die Kommunen haben insofern (ausschließlich) über die Festlegung des Hebesatzes einen Einfluss auf die Höhe der von den Grundstückseigentümern zu zahlenden Steuer.

Die bisherige Berechnung der Grundsteuer basiert auf Jahrzehnte alten Grundstückswerten (den sog. Einheitswerten). Im Westen werden die Grundstücke nach ihrem Wert im Jahr 1964 berücksichtigt, in den ostdeutschen Ländern sogar nach noch älteren Werten aus dem Jahr 1935. Die Wertentwicklung seit dieser Zeit wird über die Steuermesszahl abgebildet.

Das Bundesverfassungsgericht hat mit Urteil vom 10.04.2018 das derzeitige System der grundsteuerlichen Bewertung mit der Begründung für verfassungswidrig erklärt, dass sich die historischen Einheitswerte von den tatsächlichen Immobilienwerten entkoppelt hätten und in der Folge gleichartige Grundstücke unterschiedlich behandelt werden. Dies verstöße gegen das im Grundgesetz verankerte Gebot der Gleichbehandlung. Nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes musste der Bund bis Ende 2019 eine gesetzliche Neuregelung schaffen, wobei die Grundsteuer in ihrer jetzigen Form übergangsweise noch bis zum 31.12.2024 weiter erhoben werden kann.

Grundsteuerreform und Grundstücksneubewertung

Die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts hat der Bundesgesetzgeber im Jahr 2019 mit einer Reform der Grundsteuer und des Bewertungsrechts umgesetzt. Danach muss sämtlicher Grundbesitz in Deutschland zum Stichtag 01.01.2022 neu bewertet werden. Für die Neubewertung konnten die Länder auf das sogenannte Bundesmodell zurückgreifen oder aufgrund einer Öffnungsklausel eigene landesgesetzliche Regelungen einführen. Das Land Nordrhein-Westfalen hat sich für die Anwendung des Bundesmodells entschieden.

Die Finanzämter haben daraufhin für sämtlichen Grundbesitz auf Grundlage entsprechenden Eigentümererklärungen Neubewertungen durchgeführt und neue Grundsteuerwerte bzw. darauf aufbauend neue Grundsteuermessbeträge ermittelt. Je nach Grundstücksart kommen hierbei unterschiedliche Berechnungsverfahren zur Anwendung. So findet bei land- und forstwirtschaftlich genutzten Grundstücken das sog. Ertragswertverfahren Anwendung. Bei unbebauten Grundstücken der Grundsteuer B wird der Grundsteuerwert durch Multiplikation der Grundstücksfläche mit dem Bodenrichtwert ermittelt. Bei bebauten Grundstücken kommt zusätzlich eine Gebäudekomponente mit in die Berechnung, die verschiedene Faktoren wie die Gebäudeart, Baujahr, Baustandard oder die Nettokaltmiete unter Berücksichtigung von Zu- und Abschlägen für unterschiedliche Mietniveaus berücksichtigt¹. Die Grundsteuerwerte müssen zukünftig regelmäßig geprüft und fortgeschrieben werden.

Auswirkungen der Grundsteuerreform und Aufkommensneutralität

Die Umsetzung der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts hat zwangsläufig zur Folge, dass sich die Summe der Grundsteuermessbeträge für die Grundstücke, die im Rahmen der Grundsteuer in einer Kommune veranlagt werden, verändern wird. Für die kommunale Familie war von Beginn an wichtig, dass mit der Reform eine Aufkommensneutralität des gesamten Grundsteueraufkommens verbunden sein muss. Eine Aufkommensneutralität lässt sich aufgrund der Änderung der Summe der Grundsteuermessbeträge nur durch Festlegung neuer Hebesätze zum 01.01.2025 gewährleisten.

Um Akzeptanz für die Reform zu schaffen und um eine möglichst große Transparenz herzustellen, hat das Land frühzeitig angekündigt, für jede Kommune aufkommensneutrale Steuerhebesätze für die Grundsteuern A und B mitzuteilen. Das sind die Steuersätze, die von den Städten und Gemeinden ab 2025 festgelegt werden müssen, um rechnerisch gleichhohe Erträge aus der Grundsteuer vereinnahmen zu können, wie vor der Reform. Die aufkommensneutralen Hebesätze sind bislang vom Land noch nicht veröffentlicht worden, die Mitteilung ist aber laut Information des Städte- und Gemeindebundes gegen Ende Juni zu erwarten.

¹ Die Berechnung der ab 2025 gültigen Grundsteuerwerte bzw. -messbeträge für Wohnbaugrundstücke ist sehr komplex; auf eine tiefergehende Betrachtung wird an dieser Stelle verzichtet.

Unabhängig hiervon lässt sich der künftige Hebesatz bereits jetzt berechnen, da der Verwaltung ein Großteil der ab 2025 geltenden Grundsteuermessbeträge der Steuerpflichtigen vorliegt. Um dem Fachausschuss bereits jetzt eine Tendenz mitzuteilen, werden die voraussichtlichen aufkommensneutralen Hebesätze nachstehend genannt. **Hierbei wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass es sich nur um eine Proberechnung handelt. Aufgrund laufender Änderungsmitteilungen der Finanzämter z.B. durch Widerspruchsverfahren und aufgrund der vom Land geplanten Differenzierung zwischen Wohn- und Geschäftsgrundstücken (s.u.) werden sich die Hebesätze noch ändern bzw. gegenüber der zu erwartenden Mitteilung des Landes abweichen!**

Grundsteuer A

2024: Summe der Messbeträge: 68.000 €, Hebesatz 200 v.H., Ertrag 136.000 €²

Ab 2025: Summe der Messbeträge: 99.000 €

→ künftiger Hebesatz bei gleichbleibendem Ertrag: 137 v.H.

Grundsteuer B

2024: Summe der Messbeträge: 850.000 €, Hebesatz 400 v.H., Ertrag 3.400.000 €³

Ab 2025: Summe der Messbeträge: 647.000 €

→ künftiger Hebesatz bei gleichbleibendem Ertrag: 525 v.H.

Die angestrebte Aufkommensneutralität bedeutet im Umkehrschluss nicht, dass die Belastung jedes einzelnen Steuerpflichtigen gleichbleibt. Durch die Änderung des Grundsteuerwertes jedes einzelnen Grundstücks und den neuen Hebesätzen wird sich für jeden Steuerpflichtigen eine Veränderung der Grundsteuerbelastung mit unterschiedlicher Auswirkung – positiv oder negativ – ergeben. So sind beispielsweise höhere Messbeträge in den Kernbereichen festzustellen, in kleineren Ortsteilen mit vergleichsweise niedrigen Bodenrichtwerten sinken diese tendenziell. Die Veränderung der individuellen Steuerbelastung ist dabei ausschließlich auf die gesetzlich bzw. verfassungsrechtlich vorgegebene Neubewertung des Grundbesitzes zurückzuführen!

Belastungsverschiebungen zwischen Wohn- und Geschäftsgrundstücken

Landesweit festzustellen ist, dass es innerhalb der Neubewertung des Grundbesitzes zu teils signifikanten Wertverschiebungen zwischen Wohn- und Geschäftsgrundstücken kommt bzw. kommen kann. Der Grund hierfür liegt darin, dass die Bewertungsregeln für Geschäftsgrundstücke im Bundesmodell gegenüber der früheren Bewertung geändert wurden, mit der Folge, dass diese gegenüber anderen Grundstückstypen teilweise überproportional an Wert verlieren. Dieser Umstand ist zwar nicht zu verallgemeinern, allerdings ist der Effekt auch bei Stichproben von Geschäfts- bzw. Gewerbegrundstücken im Stadtgebiet von Schmallingenberg erkennbar. Hier weichen die neuen Grundsteuermessbeträge bis zu 50 %, in Einzelfällen sogar bis zu 75 % nach unten gegenüber den alten Werten ab.

In der Folge würden Geschäftsgrundstücke künftig weniger als bislang zum Grundsteueraufkommen beitragen. Bei aufkommensneutraler Besteuerung müssten die Mindererträge von den Wohnbaugrundstücken kompensiert werden. Der Städte- und Gemeindebund hat die Landesregierung schon seit einiger Zeit auf diesen Effekt hingewiesen und eine Korrektur eingefordert. Ein Vorschlag war beispielsweise, die gesetzlich festgelegten Steuermesszahlen, die als Faktor auf den Grundsteuerwert angewendet werden, für Geschäftsgrundstücke anzuheben. Die Landesregierung hat erst Anfang des Jahres reagiert und zunächst versucht, eine Änderung der Bewertungsregeln im Bundesmodell zu erreichen, was vom Bundesfinanzminister allerdings abgelehnt wurde. Als Lösung beabsichtigt das Land nun, den

²⁺³ Betrachtung einschließlich eigener städtischer Grundstücke

Kommunen zu ermöglichen, innerhalb der Grundsteuer B unterschiedliche Hebesätze für Wohn- und Geschäftsgrundstücke zu beschließen, um die Belastungsverschiebung auszugleichen. Mittlerweile liegt hierzu auch ein Gesetzesentwurf vor.

Von der Verwaltung kann aktuell nicht berechnet werden, welche unterschiedlichen Hebesätze für Wohn- und Geschäftsgrundstücke anzuwenden wären, da in der Veranlagungssoftware bisher nicht zwischen diesen beiden Grundstückstypen unterschieden wird. Das Land hat aber angekündigt, mit der gemeindeschaffen Veröffentlichung der aufkommensneutralen Hebesätze differenzierte Hebesätze für Wohn- und Geschäftsgrundstücke mitzuteilen.

Hinweisen ist darauf, dass der Gesetzesentwurf der Landesregierung von den kommunalen Spitzenverbänden scharf kritisiert wird. Vorgebracht wird u.a., dass damit das seit Langem bekannte Problem der Belastungsverschiebung auf die Kommunen verlagert wird und ein Umsetzungschaos kurz vor dem Reformende zu befürchten ist. So sind die Kommunen u.a. softwaretechnisch nicht auf die Differenzierung vorbereitet. Ferner sieht man in der geplanten Regelung auch verfassungsrechtliche Bedenken, wobei das Prozessrisiko mit drohenden Einnahmeausfällen ebenfalls bei den Kommunen liegt. Ebenfalls wird kritisiert, dass in den Kommunen ein Konflikt zwischen Gewerbetreibenden und Wohneigentümern provoziert wird, der kommunalpolitisch durch die zu treffende Entscheidung über die Hebesätze ausgetragen werden muss. Daneben werden auch viele Auslegungsprobleme z.B. bei gemischt genutzten Immobilien gesehen.

Die geänderten Hebesätze werden auch Folgen für den kommunalen Finanzausgleich haben, da hier zur Berechnung der gemeindlichen Steuerkraft fiktive Hebesätze zur Anwendung kommen, die sich im Wesentlichen am Durchschnitt aller Kommunen orientieren. Durch die von der Landesregierung beabsichtigten Differenzierung der Hebesätze innerhalb der Grundsteuer B wird in die (ohnehin schon recht komplizierte) Finanzausgleichssystematik um einen zusätzlichen Berechnungsfaktor erweitert.

Der Verwaltung bleibt mit Blick auf das Gesetzesvorhaben der Landesregierung aktuell nur, sich auf die geplanten Änderungen einzustellen. Dem Softwareanbieter der hier eingesetzten Veranlagungssoftware „Finanz+“ wurde bereits der Auftrag erteilt, die Differenzierung zwischen Wohn- und Geschäftsgrundstücken programmtechnisch umzusetzen. Ob die Festlegung der Steuerhebesätze wie bislang praktiziert rechtlich weiterhin über die Haushaltssatzung möglich ist, oder künftig eine separate sog. „Hebesatzsatzung“ beschlossen werden muss, wird im Weiteren noch zu prüfen sein. Die Landesregierung hat angekündigt, die Kommunen bei der Umstellung zu unterstützen.

Optionale Einführung einer Grundsteuer C

Mit der Reform der Grundsteuer hat der Bundesgesetzgeber für die Kommunen die Möglichkeit geschaffen, ab dem Jahr 2025 eine neue Grundsteuer C einzuführen. Die Einführung ist nicht verpflichtend, sondern kann individuell vor Ort entschieden werden. Mit der Grundsteuer C können baureife aber unbebaute Grundstücke mit einem höheren Hebesatz besteuert werden. Intention ist, die Spekulation mit Bauland zu verhindern und finanzielle Anreize zu schaffen, auf baureifen Grundstücken tatsächlich Wohnraum zu schaffen.

Die Regelung wurde vom Bundesgesetzgeber insbesondere aufgrund des Wohnraummanagements in Ballungsgebieten eingeführt. Nach § 25 Abs. 5 Grundsteuergesetz in der ab 2025 geltenden Fassung muss die Gemeinde für die Einführung einer Grundsteuer C einen erhöhten Bedarf an Wohn- und Arbeitsstätten sowie Gemeindebedarfs- und Folgeeinrichtungen und an der Nachverdichtung von Siedlungsstrukturen nachweisen. Die Lage der baureifen Grundstücke müssen in einer Karte nachgewiesen und mittels Allgemeinverfügung öffentlich und unter nachvollziehbarer Darlegung der städtebaulichen Erwägungen bekannt gegeben werden. Sofern die Voraussetzungen nicht in der gesamten Gemeinde gelten, soll sich die Erhebung der gesonderten Steuer auf den Teil des Gemeindegebietes beschränken, für den die Vorgaben nachgewiesen werden können.

Aus Sicht der Verwaltung ist die Grundsteuer C eher ungeeignet, um dem auch im ländlichen Raum bestehenden Wohnraummangel entgegen zu wirken. Zwar hat auch die Stadt ein städtebauliches Interesse daran, dass unbebaute Wohnbaugrundstücke einer Bebauung zugeführt werden. Fraglich ist, ob eine neue Steuer hierfür das richtige Instrument ist. Der Steuersatz müsste gegenüber der Grundsteuer B sehr viel höher festgelegt werden, damit überhaupt ein finanzieller Anreiz für eine Baulandmobilisierung besteht. Hier wären entsprechende Konflikte vorprogrammiert. Gerade im ländlichen Raum gibt es im Innenbereich viele Grundstücke, die zwar Bauland darstellen, als solche faktisch aber nicht zur Verfügung stehen, weil die Eigentümer sie z.B. als Garten-/Grünland zu ihrem Eigenheim nutzen. Ferner hätte die gesetzlichen Voraussetzungen voraussichtlich zur Folge, dass das Stadtgebiet aufgeteilt werden müsste, in Bereiche, in denen die Grundsteuer C gilt bzw. nicht gilt – sofern der Nachweis rechtssicher überhaupt erbracht werden könnte. Dies hätte dann innerhalb der Stadt eine unterschiedliche Besteuerung von Grundstücken zur Folge.

Um Spekulationen mit Baulandgrundstücken zu verhindern, wird bereits Jahren in Neubaugebieten, die von der Stadt oder über städtebauliche Verträge von Dritten vermarktet werden, das Instrument der Bauverpflichtung genutzt.

Aus den vorgenannten Gründen sollte aus Sicht der Verwaltung auf die Einführung einer Grundsteuer C zumindest vorerst verzichtet werden.