



Bericht zum Stand der Grundsteuerreform

Federführung: Fachbereich Finanzen und Beteiligungen

Beteiligungen:

Auskunft erteilt: Herr Wulf | 02521 29-2000 | wulf@beckum.de

Beratungsfolge:

Haupt-, Finanz- und Digitalausschuss

14.05.2024 Kenntnisnahme

Erläuterungen:

1 Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 10.04.2018

Durch Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 10.04.2018 wurden die bisher angewandten Vorschriften zur Bewertung von Grundstücken für die Bemessung der Grundsteuer für verfassungswidrig erklärt. Die verfassungswidrigen Regelungen dürfen längstens bis zum 31.12.2024 angewendet werden, wenn die Gesetzgebung bis zum 31.12.2019 eine Neuregelung schafft. Letzteres ist fristgerecht erfolgt, siehe unten.

Der bisher angewandten Systematik der Grundsteuererhebung liegt ein 3-stufiger Aufbau zugrunde:

Stufe	Was?	Wer?
1	Feststellung des Grundstückswertes (gesetzlich festgelegtes Verfahren) Ergebnis: Einheitswert (künftig: Grundsteuerwert)	Finanzamt
2	Anwendung der Steuermesszahl (gesetzlich festgelegt) Rechenweg: Einheitswert (künftig: Grundsteuerwert) x Steuermesszahl Ergebnis: Steuermessbetrag	Finanzamt
3	Anwendung des Hebesatzes (Hebesatzsatzung/Haushaltssatzung) Rechenweg: Steuermessbetrag x Hebesatz Ergebnis: Grundsteuerzahlungsbetrag	Kommune

Das Bundesverfassungsgericht urteilte, dass das bisherige System der Wertermittlung (Einheitswertermittlung) mit dem Gleichheitsgrundsatz unvereinbar sei. Das Gericht führte zur Begründung aus, dass die Einheitswerte für Grundbesitz in den „alten“ Bundesländern noch heute auf der Grundlage der Werteverhältnisse zum 01.01.1964, in den „neuen“ Bundesländern zum 01.01.1935, beruhen würden. Das Festhalten der Gesetzgebung an diesem Hauptfeststellungszeitpunkt führe zu gravierenden und umfassenden Ungleichbehandlungen von Grundvermögen, für das es keine Rechtfertigung gäbe.

Grundsätzlich sehe die Systematik der Einheitswertermittlung eine regelmäßig wiederkehrende Hauptfeststellung vor, um Einheitswerte zu ermitteln, die dem Verkehrswert des Grundstücks zumindest nahekommen. Die Gesetzgebung habe dieses wiederkehrende System 1965 ausgesetzt und nicht wieder aufgenommen beziehungsweise keine neue gesetzliche Regelung geschaffen. Folglich ergebe sich, dass je länger der Hauptfeststellungszeitraum zurückliegen würde, desto größer sei die Abweichung zwischen Verkehrswert und dem Einheitswert aus der Hauptfeststellung. Die Gesetzgebung wurde verpflichtet, bis zum 31.12.2019 eine neue gesetzliche Grundlage zu schaffen, die dem verlangten realitätsgerechten Bewertungssystem in Relation der Wirtschaftsgüter zueinander gerecht werde, wenn die Grundsteuer erhalten werden solle.

2 Gesetzliche Neuregelung

Nach einigen politischen Verhandlungen, erfolgte eine Einigung über die Reform der Grundsteuer im Koalitionsausschuss am 16.06.2019. Zentrale Punkte für die Städte und Gemeinde waren:

- Erhalt der Grundsteuer als verlässliche Einnahmequelle der Kommune,
- Aufkommensneutralität: Keine strukturelle Erhöhung des Grundsteueraufkommens aufgrund der Reform (Aufkommensneutralität), gegebenenfalls Anpassung der kommunalen Hebesätze zum Erhalt des Aufkommens,
- Umfassende Datenerhebung mittels elektronischer Steuererklärung durch die Steuerpflichtigen.

Es erfolgte eine Festlegung auf ein weiterhin wertabhängiges Modell. Das wertabhängige Modell orientiert sich am bisherigen Verfahren und zielt auf eine realitätsgerechte Abbildung der Grundstücks- und Gebäudewerte ab. Auch das 3-stufige Grundverfahren (siehe oben) wurde beibehalten.

Am 16.10.2019 stimmte der Finanzausschuss des Bundestages der Reform zu. Der Bundestag stimmte dem Entwurf mit wenigen Änderungen am 18.10.2019 zu, der Bundesrat am 08.11.2019. Damit wurde die Erhebung der Grundsteuer nach bisheriger Systematik bis zum 31.12.2024 gesichert.

Die beschlossene Fassung sah außerdem eine Öffnungsklausel vor, die es den Bundesländern ermöglicht, bei Bedarf ein abgeändertes Verfahren zur Bewertung des Bodenwertes zu schaffen. Das Land Nordrhein-Westfalen entschied sich aktiv, von der Öffnungsklausel keinen Gebrauch zu machen und das Bundesmodell zu übernehmen.

3 Ausgewählte konkrete Inhalte der Grundsteuerreform

- Bei der Bewertung eines Betriebs der Land- und Forstwirtschaft (Grundsteuer A) bleibt das Ertragswertverfahren, das jedoch vereinfacht und typisiert wird, erhalten.
- Wohn- und gewerblichem Zweck dienende Gebäude land- und forstwirtschaftlicher Betriebe werden über die Grundsteuer B veranlagt.
- Bei der Grundsteuer B wird weiterhin zwischen unbebauten und bebauten Grundstücken unterschieden und ihr jeweiliger Grundsteuerwert berechnet.
 - Unbebaute Grundstücke:

Bei unbebauten Grundstücken geschieht das durch:

Grundstücksfläche x Bodenrichtwert

Der Bodenrichtwert ist der durchschnittliche Lagewert des Bodens für eine Mehrheit vergleichbarer Grundstücke innerhalb eines abgegrenzten Gebiets.

Die Festlegung erfolgt jährlich durch den jeweiligen örtlichen Gutachterausschuss für Grundstückswerte.

○ Bebaute Grundstücke:

Bei bebauten Wohngrundstücken wird der Wert durch das Ertragswertverfahren berechnet:

Bodenrichtwert + Gebäudekomponente

Die Bodenkomponente setzt sich aus Grundstücksfläche und dem abgezinnten Bodenrichtwert zusammen.

Die Gebäudekomponente aus der Fläche, der durchschnittlichen/typisierten monatlichen Nettokaltmiete, der Gebäudeart, der Wohnfläche und dem Baujahr. Zur Berücksichtigung verschiedener Mietniveaus, werden Zu- und Abschläge in Abhängigkeit der jeweiligen Mietstufe ermittelt.

Eine Besonderheit ergibt sich bei bebauten Nichtwohngrundstücken. Der Grundsteuerwert wird hier durch das typisierte Sachwertverfahren berechnet und setzt sich aus der Bodenkomponente und dem Gebäudewert zusammen. Die Bodenkomponente ergibt sich aus der Grundstücksfläche und dem Bodenrichtwert. Der Gebäudewert ergibt sich aus der Fläche und den durchschnittlichen Normalherstellungskosten (ermittelt nach Gebäudeart und Baujahr).

- Die Steuermesszahl beträgt 0,031 Prozent für Wohngrundstücke (Ein- und Zweifamilienhäuser, Mietwohngrundstücke und Wohnungseigentum) beziehungsweise 0,034 Prozent für Nichtwohngrundstücke (Geschäftsgrundstücke, gemischt genutzte Grundstücke, Teileigentum, sonstige bebaute Grundstücke). Unter anderem für sozialen Wohnungsbau werde ein Abschlag bei der Steuermesszahl um 25 Prozent normiert. Die Steuermesszahl wird mit dem Grundsteuermesswert multipliziert. Ergebnis ist der Steuermessbetrag.
- **Die Zuständigkeit für die Ermittlung und Festsetzung des Grundsteuerwertes und die Anwendung der Steuermesszahl sowie die Festsetzung des Steuermessbetrages liegt weiterhin ausschließlich beim zuständigen Finanzamt.**

4 Neubewertung für die Grundsteuerreform

Es obliegt den Finanzämtern, eine Neubewertung des Grundbesitzes vorzunehmen und den Kommunen die neuen Grundsteuermessbeträge zur Verfügung zu stellen.

Um diese Neubewertung vornehmen zu können, waren die Finanzämter auf die Übermittlung von Daten der Steuerpflichtigen angewiesen. Diese erhielten zuvor ein Informationsschreiben des Finanzamtes mit den bereits vorliegenden Daten, die durch die Steuerpflichtigen geprüft und eventuell ergänzt werden mussten. Die Datenübermittlung erfolgte in Form einer Grundsteuererklärung (Feststellungserklärung), die grundsätzlich elektronisch abzugeben war. Zum Hauptfeststellungszeitpunkt wurde der 01.01.2022 erklärt.

Der Zeitraum zur Abgabe der Daten wurde zunächst auf die Zeit vom 01.07.2022 bis zum 31.10.2022 festgesetzt. Da in ganz Nordrhein-Westfalen bis Oktober 2022 nach Mitteilung der Finanzverwaltung nur circa 40 Prozent aller Feststellungserklärungen eingegangen waren, verlängerte die Gesetzgebung den Zeitraum der Abgabe bis zum 31.01.2023. Bis Mai 2023 wurden nach Mitteilung der Finanzverwaltung circa 87 Prozent aller Feststellungserklärungen abgegeben. Bei Grundstücken, für die keine Erklärung eingegangen ist, erfolgt eine Festsetzung nach Schätzung der Finanzämter.

Im Rahmen des fortgeführten 3-stufigen Verfahrens (siehe oben) obliegt den Kommunen ausschließlich die Anwendung ihres jeweiligen Hebesatzes auf den übermittelten Steuermessbetrag für jedes Objekt. Die Festsetzung des Grundsteuerwertes und des Steuermessbetrages – die Wertermittlung an sich – obliegt dem Finanzamt, sie ist von den Kommunen nicht zu beeinflussen.

Die Grundsteuerwerte und Steuermessbeträge wurden den Steuerpflichtigen durch das Finanzamt durch Bescheid bekanntgegeben. Der weit überwiegende Teil der Bescheide erlangte Rechtskraft. Es sind bundesweit Fälle bekannt, bei denen eine gerichtliche Korrektur der Festsetzungen des Finanzamtes herbeiführt werden soll.

Die Stadt Beckum wartet aktuell weiterhin auf eine vollständige Übermittlung der Grundsteuermessbeträge durch die Finanzverwaltung.

5 Aufkommensneutralität

Der Begriff wird oft missverstanden. Er bedeutet nur, dass die jeweilige Kommune, auch die Stadt Beckum, nach Umsetzung der Reform ihr Grundsteueraufkommen insgesamt stabil halten kann, also im Jahr 2025 ähnlich viel an Grundsteuer einnimmt wie vor der Grundsteuerreform. Die Grundsteuerreform als solche soll also kein Grund dafür sein, dass sich das Aufkommen verändert.

Aufkommensneutralität bedeutet jedoch nicht, dass die individuelle Grundsteuer gleichbleibt. Das wäre die Belastungsneutralität. Diese kann nicht erreicht werden. Wenn die Neubewertung ergibt, dass der persönliche Grundbesitz im Vergleich stark an Wert zugelegt hat, wird künftig mehr Grundsteuer fällig – auch dann, wenn das Gesamtaufkommen an Grundsteuer nicht erhöht wird.

Seitens des Ministeriums der Finanzen des Landes Nordrhein-Westfalens ist die Veröffentlichung sogenannter aufkommensneutraler Hebesätze für alle nordrhein-westfälischen Kommunen im Laufe des Jahres 2024 angekündigt. Ein genauer Termin hierzu ist der Verwaltung nicht bekannt.

Im Haushalt der Stadt Beckum ist für das Jahr 2024 beispielsweise ein Aufkommen von 201.900 Euro für die Grundsteuer A und 7.160.000 Euro für die Grundsteuer B, in Summe also 7.361.900 Euro, veranschlagt. Aufkommensneutralität bedeutet konkret also, dass im Jahr 2025 – vorbehaltlich der Veränderung der Hebesätze der Grundsteuern aus anderen Gründen als der Grundsteuerreform – wiederum 7.361.900 Euro aus der Grundsteuer A und B erlöst werden müssten. Demgegenüber ist nicht davon auszugehen, dass die Steuerpflichtigen weiterhin jeweils Grundsteuer in derselben Höhe wie im Jahr 2024 zahlen müssten. Hier sind erhebliche Veränderungen für die einzelnen Steuerpflichtigen zu erwarten, die sich systembedingt ergeben müssen (Korrektur eines mit dem Gleichheitsgrundsatz nicht zu vereinbarenden Systems).

In diesem Zusammenhang ist – auch mit öffentlichen – Missfallensäußerungen zu rechnen („Still freuen“/„Laut beschweren“). Schon vorbeugend sei darauf hingewiesen, dass die eintretenden Veränderungen durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes und den anschließenden gesetzgeberischen Reaktionen auf das Urteil begründet sind. Durch die Änderungen des Einheitswertes/Grundsteuerwertes und dem daraus folgend den Steuermessbetrag entsteht eine Veränderung gegenüber dem „Status Quo“ die die Steuerpflichtigen in unterschiedlicher Intensität trifft. Eine kommunale Einflussmöglichkeit – zum Beispiel durch den Rat – ist nicht gegeben. Eine Belastungsneutralität für jede/jeden einzelnen Steuerpflichtigen kann durch Hebesatzveränderungen nicht erreicht werden.

6 Signifikante und systematische Belastungsverschiebungen zwischen Wohn- und Geschäftsgrundstücken

Landesweit ist festzustellen, dass es signifikante und systematische Wertverschiebungen zwischen Wohn- und Geschäftsgrundstücken im Bundesmodell gibt. Dies wird auch seitens des Ministeriums der Finanzen des Landes Nordrhein-Westfalens nicht (mehr) in Abrede gestellt. Entsprechende Hinweise – zum Beispiel durch den Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen seit Beginn des Jahres 2022 – wurden zunächst ignoriert.

Grund für die Belastungsverschiebungen ist, dass durch eine Änderung der Bewertungsregeln für Geschäftsgrundstücke diese nach neuem Recht im Verhältnis zu anderen Grundstückstypen überproportional an Wert verlieren, sodass Geschäftsgrundstücke in Nordrhein-Westfalen künftig weniger als bislang zum Grundsteueraufkommen beitragen und dies bei aufkommensneutraler Besteuerung von den übrigen Grundstückstypen – vor allem der großen Gruppe der Wohngrundstücke – kompensiert werden müsste.

Die Belastungsverschiebung ist eine konkrete Folge der Neubewertung aufgrund des Bundesmodells. Mit dieser Folge müssen sich der Bund, auf dessen Gesetzgebung das Modell zurückgeht, und alle Länder, die das Bundesmodell – auch Nordrhein-Westfalen – unverändert übernommen haben, auseinandersetzen.

Seitens der Landesregierung wird die Einführung eines differenzierten gemeindlichen Hebesatzrechts für die Grundsteuer B – notfalls per Landesgesetz – erwogen, um die (politisch unerwünschten) Folgen dieser Belastungsverschiebung – die ihrerseits Ausfluss des landesseitig gewählten Bundesmodells ist – zu beeinflussen.

Eine ebenfalls denkbare Veränderung der Steuermesszahlen – zu deren Höhe siehe oben – wird abgelehnt, da dies administrativ nicht mehr bis zum 01.01.2025 zu schaffen sei und überdies (wohl zutreffend) weit überwiegend die Bestandskraft der Steuermessbetragsbescheide eingetreten sei.

Das Präsidium des Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen hat sich auf seiner 216. Sitzung am 21.03.2024 in Düsseldorf einstimmig gegen die Hebesatzdifferenzierung und für eine Messzahlanpassung auf staatlicher Ebene zum 01.01.2026 ausgesprochen, wenn eine Messzahlanpassung zum kommenden Jahreswechsel nicht mehr möglich ist. Konkret lautet der Beschluss wie folgt:

1. Das Präsidium hält die mittlerweile unstrittige und in ihren Ausmaßen durchaus erhebliche Belastungsverschiebung bei der ab 2025 nach dem Bundesmodell zu erhebende Grundsteuer zwischen Geschäftsgrundstücken und Wohngrundstücken nach wie vor für korrekturbedürftig.

2. Sachgerecht ist ein gesetzliches Nachsteuern auf der Ebene der Messzahlen, die für Nicht-Wohngrundstücke bundes- oder landeseinheitlich angehoben werden sollten. Sofern sich eine Messzahlanpassung zum 01.01.2025 aus rechtlichen und/oder administrativen Gründen nicht mehr umsetzen lässt, sollte sie zum 01.01.2026 erfolgen.
3. Die Einführung eines gesplitteten Hebesatzrechts auf kommunaler Ebene für die Grundsteuer B lehnt das Präsidium ab.

Folgende wesentliche Gründe tragen diese Beschlussfassung, die von der Verwaltung befürwortet wird:

- Umsetzungschaos kurz vor Reformende – allein softwaretechnisch ist keine Kommune auf differenzierte Hebesätze vorbereitet.
- Drohende Einnahmelücken – wenn differenzierte Hebesätze vor Ort nicht rechtzeitig fertig wären, wonach soll dann besteuert werden?
- Prozessrisiko – drohende Widerspruchs- und Klagewelle in 396 Städten und Gemeinden.
- Überkomplizierte Hebesatzlandschaft – wo bliebe bei insgesamt 792 Grundsteuer-Hebesätzen mit örtlich jeweils unterschiedlicher Gewichtung die Vergleichbarkeit?
- Jährlich neue Konflikte – vor Ort würde ein Dauerkonflikt zwischen Gewerbe und Wohnen etabliert, der mit der ursprünglichen Wertverschiebung nichts mehr zu tun hätte.
- Unfares Manöver – mit einer Hebesatzdifferenzierung würde das Land das Problem passend zu den Kommunalwahlen 2025 bei den Kommunen abladen, statt selbst zu seiner Verantwortung zu stehen.

Seitens der Verwaltung wird insbesondere das Argument des Prozessrisikos betont. Grundgesetzrelevante Fragestellungen des Gleichheitsgrundsatzes und der durch ihn gebotenen Differenzierung von Ungleichem (Wohngrundstücke versus Nichtwohngrundstücke [Geschäftsgrundstücke, gemischt genutzte Grundstücke, Teileigentum, sonstige bebaute Grundstücke]) würden auf die kommunale Ebene verlagert.

Eine entsprechende Initiative der Länder Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz, im Bundesrecht die Möglichkeit einer Hebesatzdifferenzierung für Wohngrundstücke und Nicht-Wohngrundstücke innerhalb der Grundsteuer B zu regeln, hat das Bundesministerium der Finanzen zwischenzeitlich abgelehnt. Das Bundesministerium der Finanzen hat seine Ablehnung gegenüber den kommunalen Spitzenverbänden auf Bundesebene außerdem schriftlich begründet. Das Schreiben der Parlamentarischen Staatssekretärin Katja Hessel vom 10.04.2024 (siehe Anlage 1 zur Vorlage) enthält folgende bemerkenswerte Passagen:

„Bei einer etwaigen bundesgesetzlichen Änderung könnte eine rechtssichere Umsetzung durch die Kommunen bis zum 1. Januar 2025 jedoch nicht gewährleistet werden und es würden Verzögerungen im Zeitplan zur Umsetzung der Grundsteuerreform drohen. Vor diesem Hintergrund wird eine derartige bundesgesetzliche Änderung zur Öffnung des kommunalen Hebesatzrechts seitens des Bundes nicht befürwortet. (...) Auch Ihre Bedenken, die Verantwortung für etwaige Belastungsverschiebungen würde bei der vorgeschlagenen bundesgesetzlichen Änderung auf die Kommunen abgewälzt werden, habe ich wahrgenommen.“

Der Bund stützt seine Begründung damit auf 3 Kernargumente:

1. Bei der vorgeschlagenen Regelung einer Hebesatzdifferenzierung wäre die Umsetzung der Grundsteuerreform durch die Kommunen nicht rechtssicher gewährleistet.
2. Sie wäre auch nicht rechtzeitig gewährleistet.
3. Außerdem bezieht der Bund die kommunalen Bedenken ausdrücklich mit ein, die Verantwortung für etwaige Belastungsverschiebungen würde bei der von Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz vorgeschlagenen Hebesatzdifferenzierung auf die Kommunen abgewälzt. Diese Begründung trifft genauso auf die etwaige Regelung einer Hebesatzdifferenzierung zu, die das Land Nordrhein-Westfalen über die Länderöffnungsklausel selbst treffen könnte

Seitens der Geschäftsstelle des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen wird die Begründung des Bundes daher nicht nur als Absage an eine eigene Regelung im Bundesrecht, sondern als Absage an eine Hebesatzdifferenzierung überhaupt verstanden.

Die politische Diskussion zu diesem Aspekt der Grundsteuerreform – die nicht in den Stadträten zu entscheiden ist – ist noch nicht abgeschlossen.

7 Weiteres Vorgehen

Die Stadt Beckum wartet – wie ausgeführt – noch auf eine vollständige Übermittlung der Grundsteuermessbeträge durch die Finanzverwaltung. Eine systematische Analyse der vorliegenden Grundsteuermessbeträge und deren Verteilung durch die Verwaltung und ein Vergleich zum „Status Quo“ ist – auch vor dem Hintergrund der immer noch andauernden politischen Diskussion (siehe oben) – noch nicht erfolgt.

Erst wenn die Daten der Finanzverwaltung weitestgehend vollständig eingegangen sind und die politische Modelldiskussion beendet ist, kann von Seiten der Verwaltung eine belastbare Prognose über die weitere Entwicklung des Grundsteueraufkommens und deren Verteilung gegeben werden.

Die bisher festgelegten Hebesätze verlieren mit Ablauf des Jahres 2024 ihre Gültigkeit. Mit der neuen Hauptveranlagung verändern sich die Grundwerte der Grundstücke und damit auch die Messbeträge. Folglich ist im 3. beziehungsweise 4. Quartal in jedem Fall eine Neufestlegung der Hebesätze für das Jahr 2025 herbeizuführen. Die Verwaltung wird hierzu entsprechende Informationen aufbereiten und zur Verfügung stellen.

Mit dem städtischen Abgabenbescheid 2024 wurden Steuerpflichtigen zur Vorbereitung der veränderten Steuerfestsetzung eine allgemeine Information zur Grundsteuerreform mitgesandt (siehe Anlage 2 zur Vorlage).

Anlage(n):

- 1 Schreiben des Bundesfinanzministeriums zu Hebesatzdifferenzierung
- 2 Informationen zur Grundsteuerreform