Gemeindetag Baden-Württemberg
Kommunaler Landesverband
kreisangehöriger Städte und Gemeinden

Häufig gestellte Fragen zur Grundsteuerreform

(Stand: 16.02.2023)

Das Bundesverfassungsgericht hat mit seinem Urteil vom 10. April 2018 (1 BvL 11/14, 1 BvR 889/12, 1 BvR 639/11, 1 BvL 1/15, 1 BvL 12/14) die Vorschriften zur Einheitsbewertung für die Bemessung der Grundsteuer als verfassungswidrig eingestuft. Die Verfassungswidrigkeit wurde im Wesentlichen darin gesehen, dass das Festhalten des Gesetzgebers an dem Hauptfeststellungszeitpunkt von 1964 zu gravierenden und umfassenden Ungleichbehandlungen bei der Bewertung von Grundvermögen, für die es keine ausreichende Rechtfertigung gibt, führt. Das Bundesverfassungsgericht hat gleichwohl bestimmt, dass die bisherigen Regelungen noch bis spätestens 31.12.2024 angewendet werden können um Gesetzgeber und Verwaltung die Möglichkeit einzuräumen eine Neuregelung der Grundsteuer zu treffen und umzusetzen.

Vor diesem Hintergrund hat der Bundestag am 18.10.2019 sowohl eine Reform des (Bundes-) Grundsteuergesetzes, als auch eine Grundgesetzänderung beschlossen, welche den Ländern erlaubt eigene Regelungen für die Grundsteuer zu treffen.

In der Folge haben sich in den Bundesländern unterschiedliche Modelle in Bezug auf die Umsetzung des Urteils ergeben. Neben der Anwendung des sogenannten „Bundesmodells“ sind in den Bundesländern weitere Modelle mit unterschiedlichen Ausprägungen entstanden.
Das Land Baden-Württemberg hat mit dem Beschluss des Landesgrundsteuergesetzes am 4.11.2020 über die hier anzuwenden Modelle entschieden. Während für die Grundsteuer A das Bundesmodell angewendet werden soll, handelt es sich bei der baden-württembergischen Grundsteuer B um eine Bodenwertsteuer.

Zu dieser sind, insbesondere in der jüngeren Vergangenheit seitens der Steuerpflichtigen, aber auch seitens der Presse eine Vielzahl an Fragen an die Städte und Gemeinden herangetragen worden. Weiterhin sind Fragestellungen zu den zu erwartenden Auswirkungen der Grundsteuerreform zunehmend auch Gegenstand der Beratung in kommunalen Gremien.

Mit dem vorliegenden Argumentationspapier sollen die wesentlichen Hintergründe zu den in der kommunalen Praxis häufig aufkommenden Fragestellungen erläutert werden.

1. Was bedeutet „Aufkommensneutralität“ in Bezug auf die Grundsteuer?

„Aufkommensneutralität“ bedeutet, dass die Gemeinde insgesamt, also für das gesamte Gemeindegebiet, mit der neuen Systematik des Landesgrundsteuergesetzes keine Mehreinnahmen gegenüber der bisherigen Grundsteuer anstrebt.

Für die Kommunikation gegenüber Bürgern und Gremien vor Ort wird es wichtig sein frühzeitig herauszustellen, dass „Aufkommensneutralität“ nicht bedeutet, dass für jeden Einzelnen künftig die gleiche Höhe der zu zahlenden Grundsteuer anfällt, wie dies in der Systematik der bisherigen Grundsteuer der Fall war. Es ist vielmehr davon auszugehen, dass es Fälle geben wird, in denen die Steuerschuldner in der neuen Systematik teils deutlich mehr zu bezahlen haben werden als bisher, wohingegen andere weniger belastet werden.

Der Begriff der „Aufkommensneutralität“ nimmt somit Bezug auf die Einnahmenentwicklung aus der Grundsteuer insgesamt, aus der Perspektive der Kommune, nicht jedoch aus der individuellen Perspektive des jeweiligen Steuerzahlers.

Dass es zu entsprechenden „Belastungsverschiebungen“ kommen kann und wird, liegt im Urteil des Bundesverfassungsgerichts begründet, welches die bisherige Systematik der Vorschriften zur Einheitsbewertung für die Bemessung der Grundsteuer für verfassungswidrig erklärt hatte (BVerfG Urteil vom 10. April 2018, 1 BvL 11/14, 1 BvR 889/12, 1 BvR 639/11, 1 BvL 1/15, 1 BvL 12/14).

Die bisherige Grundsteuer hat in Baden-Württemberg im Wesentlichen auf Werte für die Einheitswertberechnung aus dem Jahr 1964 zurückgegriffen, stellt also letztlich auf eine veraltete Datengrundlage ab. Die Verhältnisse haben sich seit dem Jahr 1964 zum Teil stark geändert.

Vor diesem Hintergrund hatte das Bundesverfassungsgericht in der genannten Entscheidung festgestellt, dass die bisherigen Regelungen den allgemeinen Gleichheitsgrundsatz verletzen und den Gesetzgeber zu einer Neuregelung verpflichtet. Eine Nachfolgeregelung, welche darauf abzielen würde, genau die bisherigen Ergebnisse in der Steuerbelastung eines jeden Einzelnen Steuerpflichtigen zu replizieren, wäre absehbar wiederum rechtswidrig. Es wird daher, durch die Grundsätze des Urteils bedingt, zwangsläufig zu „Belastungsverschiebungen“ kommen müssen.

2. Was ist mit „Belastungsverschiebungen“ genau gemeint?

Der Begriff „Belastungsverschiebungen“ stellt darauf ab, wie stark die verschiedenen Steuerpflichtigen einerseits, aber auch die Grundstücksarten (bspw. Wohnen, Gewerbe) zum Aufkommen der Grundsteuer beitragen und in welchem Maße sich die jeweiligen Belastungen durch die Neuregelung der Grundsteuer verändern.

Bei angestrebter Aufkommensneutralität ergibt das Ist-Aufkommen geteilt durch die Summe der neuen Grundsteuermessbeträge den künftigen Grundsteuer-Hebesatz. Somit sind die Messbetragsveränderungen der Indikator für Belastungsverschiebungen. Die Messbeträge und damit auch deren Veränderungen werden durch die künftig vollständige Abhängigkeit von den Bodenrichtwerten beeinflusst. Anders als im bisherigen Grundsteuerrecht wird die vorhandene Grundstücksbebauung in der Bemessungsgrundlage der neuen Grundsteuer nicht mehr berücksichtigt. Es zählt allein der Bodenrichtwert der Richtwertzone, in der das Grundstück liegt, und die Größe des Grundstücks, nicht aber, ob und mit welcher Intensität und welchem Objektalter die Grundstücke bebaut sind.

Lediglich über eine Differenzierung der Steuermesszahlen gibt es eine Unterscheidung in der Gewichtung zwischen zu Wohnzwecken genutzten Grundstücken (Bonus von 30 Prozent) und zu anderen Zwecken genutzten Grundstücken.

Da die Gemeinde nur **einen** Hebesatz für die Grundstücke des Grundvermögens (Grundsteuer B) und **einen** Hebesatz für die Betriebe der Land- und Forstwirtschaft (Grundsteuer A) festsetzen kann und lediglich für unbebaute, aber baureife Grundstücke des Grundvermögens (Grundsteuer C) **einen** weiteren Hebesatz bestimmen kann, kann auf Veränderungen der Messbeträge neu/alt für einzelne Steuerschuldner bzw. Grundstücke/Grundstücksarten/Gebiete/ Gemeindeteile nicht mit eine näher konkretisierenden Hebesatzgestaltung eingegangen werden.

Nicht aussagekräftig wäre es, die Höhe der neuen Grundsteuer aus Sicht des Steuerpflichtigen allein durch Anwendung des bisherigen Hebesatzes auf den neuen Messbetrag zu ermitteln. Hieraus die künftige individuelle Steuerbelastung abzuleiten würde unbeachtet lassen, dass der Hebesatz sich – wie dargestellt – bei der Umstellung auf die neue Grundsteuer im Jahr 2025 erwartungsgemäß ändern wird.

Auch aus einem Vergleich der Messbeträge alt/neu eines oder einzelner oder auch nur einer kleinen Auswahl an Grundstücken lässt sich kein belastbarer Rückschluss auf den zu erwartenden neuen Hebesatz treffen. Die Gemeinden werden überwiegend voraussichtlich erst in der zweiten Jahreshälfte 2024, wenn der

Großteil der neuen Messbescheide vorliegt, über eine verlässliche Basis für die Hebesatzfestsetzung 2025 verfügen.

Zeichnet sich beispielsweise zum Erreichen der Aufkommensneutralität eine Hebesatzerhöhung ab (weil die Messbeträge im Vergleich zur bisherigen Grundsteuer gesunken wären), so werden Grundstücke, deren Messbetrag sich über den Gemeindedurchschnitt erhöht, eine Grundsteuermehrbelastung erfahren. Grundstücke, deren Messbetrag sich unterdurchschnittlich verändert, werden gegenüber dem Status quo weniger Grundsteuer als bisher bezahlen müssen. Dies gilt sinngemäß, wenn die Gemeinde ihren Hebesatz im Jahr 2025 absenkt (weil die Messbeträge im Vergleich zur bisherigen Grundsteuer gestiegen wären).

Diese Veränderungen ergeben sich insbesondere innerhalb eines Gemeindegebietes, auch wenn die Bodenrichtwerte landesweit sehr viel stärker auseinanderfallen als innerhalb einer Gemeinde. Dies hängt damit zusammen, dass die Hebesätze zwischen den unterschiedlichen Gemeinden nivellierend wirken können und werden. Innerhalb eines Gemeindegebietes ist dies jedoch nur bedingt möglich, da je Gemeinde und Steuerart nur ein Hebesatz festgesetzt werden kann (siehe vorne).

Wie die Belastungsverschiebung konkret aussieht, hängt von der Art und Struktur der Bebauung in der jeweiligen Gemeinde ab. Grundsätzlich deutet sich aber folgender Trend an:

- Grundstücke, welche in Bodenrichtwertzonen mit höheren Bodenrichtwerten liegen, werden tendenziell stärker belastet werden als Grundstücke in Bodenrichtwertzonen mit niedrigen Bodenrichtwerten.
- unbebaute Grundstücke werden tendenziell eine Mehrbelastung erfahren, während verhältnismäßig kleine Grundstücke mit einem hohen Grad baulicher Nutzung tendenziell entlastet werden.
- Gewerblich genutzte Immobilien in Gewerbegebieten werden (da deren Bodenrichtwert geringer als der von Baugebieten mit Wohnbebauung ist), ebenfalls tendenziell entlastet werden,
- Wohnbebauung wird (trotz des Korrektivs des 30%-Steuerabschlags für überwiegende Wohnnutzung), aufgrund der höheren Bodenrichtwerte in der Tendenz eine Mehrbelastung erfahren.
- Grundstücke in Altbaugebieten werden – da tendenziell niedrigere Einheitswerte zugrunde liegen, durch die Reform im Vergleich zu Neubaugebieten eine höhere Belastung erfahren.
- Eine tendenziell höhere Belastung ist auch für Grundstücke mit einer großen Fläche und einer vergleichsweise geringen Grundfläche der Gebäude zu erwarten.

3. Ist die Gemeinde zur Aufkommensneutralität verpflichtet?

Nein. Es gibt für die Gemeinde keine rechtliche Verpflichtung die neue Grundsteuer gegenüber dem bisherigen Grundsteueraufkommen „aufkommensneutral“ gestalten zu müssen.
Den Gemeinden wurde nach Art 28 Abs. 2 und 106 Abs. 6 GG das Recht eingeräumt, die Hebesätze für die Grundsteuer festzusetzen. Dies ändert sich auch mit dem neuen Bundesgrundsteuer- oder dem Landesgrundsteuergesetz nicht.
Gleichwohl hatten sowohl der Bundes- als auch der Landesgesetzgeber die Erwartung ausgesprochen, die Reform aufkommensneutral auszugestalten.
Auch aus Sicht der Kommunalen Spitzenverbände wurde flankierend betont, dass sich die Höhe der des angestrebten Grundsteueraufkommens am Finanzbedarf der jeweiligen Kommunen zum jeweiligen Zeitpunkt orientiert, jedoch der Prozess der Reform als solcher nicht zum Instrument einer generellen Erhöhung des Aufkommens werden sollte.
Viele Bürgerinnen und Bürger sind in Anbetracht der Unwägbarkeit über die letztendliche Höhe der Grundsteuer nachvollziehbar

in Sorge. Hierbei löst insbesondere der „Schwebezustand“ bis zum Zeitpunkt der Festlegung des neuen Hebesatzes Unbehagen aus, was sich jedoch im Zuge des Reformprozesses zeitnah nicht auflösen lassen wird.

4. Nach welchen Kriterien legt eine Gemeinde ihren Hebesatz fest?

Obwohl keine rechtliche Verpflichtung zur Aufkommensneutralität besteht, ist die Festsetzung der Grundsteuerhebesätze keinesfalls eine willkürliche Entscheidung.

Bei der Entscheidung spielen verschiedene Aspekte eine Rolle, wie beispielsweise die wirtschaftliche Lage und die haushaltsrechtliche Situation der Gemeinde, die Möglichkeit Aufwendungen zu reduzieren oder anderweitig zusätzliche Finanzmittel zu generieren, die Höhe der Zuweisungen von Bund und Land, aber auch das Maß der Verpflichtungen welchen die Gemeinde auf Veranlassung von Bund und Land nachzukommen hat.

So sind die Städte und Gemeinden auch nach dem 31.12.2024 dazu verpflichtet, ihre gesetzlich übertragenen und die selbst gewählten Aufgaben zu erfüllen. Sie müssen seit dem Jahr 2020 den Haushaltsausgleich nach den Kriterien des neuen kommunalen Haushaltsrechts erreichen und haben in den vergangenen Jahren von Bund und von den Ländern zusätzliche Aufgaben übertragen bekommen – bei gleichzeitig oft nicht auskömmlicher Finanzierung dieser neuen Aufgaben.

Dies bedeutet jedoch nicht zwangsläufig, dass eine Stadt oder Gemeinde durch Hebesatzerhöhungen oder das Unterlassen von Hebesatzsenkungen das Aufkommen der Grundsteuer erhöhen wird. Denn auch die Belastung für die Einwohnerinnen und Einwohner ist regelmäßig ein gewichtiges Argument, welches in den Entscheidungsprozess über die Höhe der Hebesätze in die Beratungen der kommunalpolitischen Gremien Eingang findet.

5. Inwiefern ist das ausschließliche Abstellen auf Grundstücksfläche und Bodenrichtwert problematisch für die rechtliche Beständigkeit des Modells?

Sowohl im Bundes- als auch im Baden-Württembergischen Landesmodell liegen dem Grundsteuerwert die Grundstücksfläche und die Bodenrichtwerte zugrunde. Im Baden-Württembergischen Modell wurde, unter anderem zur Verringerung des Prozessaufwandes, jedoch auf die Erfassung des Gebäudebestandes über eine statistische Nettokaltmiete verzichtet und alleine auf die Grundstücksfläche abgestellt.

Diese Vorgehensweise ist für das Land Baden-Württemberg nach einer Expertenanhörung erfolgt. Dennoch wurden Klagen gegen die neue Grundsteuer angekündigt und auch bereits erhoben. Inwiefern diese zu einer Feststellung der Verfassungswidrigkeit führen werden, bleibt abzuwarten.

Es werden aber neben der modifizierten Bodenwertsteuer in Baden-Württemberg voraussichtlich auch die grundsteuerlichen Neuregelungen im Bundesmodell sowie in den Grundsteuermodellen der Bundesländer Bayern (reines Flächenmodell), Hessen, Niedersachen und Hamburg (Flächen-Lage-Modelle) auf den verfassungsgerichtlichen Prüfstand kommen.

6. Welche Rolle spielen künftig die Hebesätze?

Im System der bisherigen Grundsteuer haben Hebesätze zur Ermittlung der Steuerhöhe eine zentrale Rolle gespielt. Hieran ändert sich grundsätzlich nichts:

- In eher ländlich geprägten Kommunen mit niedrigeren Bodenrichtwerten wird es eine Tendenz zu deutlichen Hebesatzerhöhungen geben;
- Im Verdichtungsraum mit vergleichsweise höheren oder sehr hohen Bodenrichtwerten ist

hingegen eine Absenkung der Hebesätze zu erwarten.

Kommunen und die Grundsteuerbelastung in den Kommunen ausschließlich auf der Grundlage der Höhe ihrer Hebesätze vergleichen zu wollen, wird mit dem neuen Landesgrundsteuergesetz nahezu unmöglich sein. Hierzu wäre als weiterer Indikator das Bodenwertniveau in einer Gemeinde im Vergleich zum Landesdurchschnitt oder im Vergleich mit benachbarten Kommunen mit in den Blick zu nehmen. Reine Hebesatzvergleiche, welche auch im Hinblick auf den Finanzausgleich eine bedeutende Rolle gespielt haben, werden mit dem neuen Landesgrundsteuergesetz jedoch weitestgehend aussagelos werden.

7. An welchen weiteren Anknüpfungspunkten wird sich die Grundsteuerreform noch auswirken?

Neben der direkten Auswirkung als Einnahme bei den Gemeinden bzw. als Grundsteuerbelastung bei den Bürgerinnen und Bürgern wird die Grundsteuerreform auch mittelbare Auswirkungen haben, insbesondere auf den Finanzausgleich.

So sind beispielsweise im Finanzausgleichsgesetz zur Bemessung der Steuerkraft bisher Anrechnungshebesätze definiert, mit deren Hilfe die Bemessung der Steuerkraft der einzelnen Gemeinden im Finanzausgleich und damit auch die Höhe der Zuweisungen und der Umlagen erfolgt. Daneben spielen die Hebesätze auch im Ausgleichsstock eine Rolle. Der Ausgleichsstock soll dazu dienen, besonders finanzschwache oder besonders belastete Gemeinden zu entlasten. Um Mittel aus dem Ausgleichsstock erhalten zu können müssen Gemeinden Hebesätze in einer gewissen Mindesthöhe erheben.
Da die Hebesätze künftig nicht mehr dem bisherigen Maßstab folgen und deren Vergleichsfunktion im Wesentlichen entfällt, zeichnet sich Anpassungsbedarf an den genannten Stellen ab. Perspektivisch sind zudem auch Auswirkungen auf die Berücksichtigung der Grundsteuer im Länderfinanzausgleich bei divergierenden Länderregelungen zu erwarten.