

Mitteilung

der Landesregierung

**Bericht der Landesregierung zu einem Beschluss des Landtags;
hier: Denkschrift 1999 des Rechnungshofs zur Landeshaus-
haltsrechnung von Baden-Württemberg für das Haus-
haltsjahr 1997 (Nr. 18)
– Die Einheitsbewertung des Grundbesitzes**

Landtagsbeschluss

Der Landtag hat am 9. Juni 2004 folgenden Beschluss gefasst
(Drucksache 13/3119 Ziffer II):

Die Landesregierung zu ersuchen,

1. den gemeinsamen Vorschlag der Länder Bayern und Rheinland-Pfalz zur Reform der Grundsteuer zu unterstützen;
2. zu prüfen, unter welchen rechtlichen und kostenmäßigen Auswirkungen eine Übertragung der Verwaltung der Grundsteuer auf die Kommunen möglich wäre;
3. dem Landtag bis 31. Dezember 2005 erneut zu berichten.

Bericht

Mit Schreiben vom 4. Januar 2006 Nr. I 0451.1 berichtet das Staatsministerium wie folgt:

Zu II. 1.:

Die Finanzminister der Länder Rheinland-Pfalz und Bayern haben im Auftrag der Länder-Finanzminister einen gemeinsamen Bericht zur Reform der Grundsteuer erstellt und am 29. Januar 2004 den Finanzministern der Länder vorgelegt. Zu einer Erörterung und Beschlussfassung innerhalb der Finanzministerkonferenz ist es bisher noch nicht gekommen.

Es ist allerdings davon auszugehen, dass die Diskussion über den gemeinsamen Reformvorschlag aus Bayern und Rheinland-Pfalz in absehbarer Zeit Auftrieb erhalten wird. An einer Reform der Grundsteuer besteht nicht nur von Ländersseite ein erhebliches Interesse; auf Bundesebene haben die Koalitionspartner vereinbart, dass die Grundsteuer auf der Basis der Vorarbeiten von Bayern und Rheinland-Pfalz mit dem Ziel der Vereinfachung neu geregelt werden soll. Die Reform der Grundsteuer auf der Basis des gemeinsamen Vorschlags aus Bayern und Rheinland-Pfalz ist auch Bestandteil der Vorschläge der Stiftung Marktwirtschaft zur Reform der Gemeindefinanzen.

Das Finanzministerium unterstützt nach wie vor den gemeinsamen Vorschlag aus Bayern und Rheinland-Pfalz zur Auflösung der langjährigen Blockadehaltung zwischen den Bundesländern. Im Verlauf der weiteren Erörterungen wird allerdings noch über (Fein-)Korrekturen gesprochen werden müssen, die aus baden-württembergischer Sicht erforderlich sind. So sollte insbesondere der Bodenwert mit einem niedrigeren Anteil gewichtet und über die Möglichkeit einer vereinfachten und pauschalierenden Alterswertminderung nachgedacht werden. In diesem Zusammenhang darf allerdings nicht übersehen werden, dass die Berücksichtigung weiterer Parameter bei der Ermittlung der Bemessungsgrundlage zu Lasten der Vereinfachung geht und sich auf den künftigen Verwaltungsaufwand zur Erhebung der neuen Grundsteuer auswirken wird.

Zu II. 2.:

1. Rechtliche Voraussetzungen

Bei einer Übertragung der Ermittlung der Besteuerungsgrundlagen bei der Grundsteuer auf die Gemeinden durch Landesgesetz wäre das Land nach Artikel 71 Abs. 3 der Landesverfassung (LV) verpflichtet, Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen; für den Fall verbleibender Mehrbelastungen der Gemeinden wäre ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen. Die Voraussetzungen von Artikel 71 Abs. 3 LV wären gegeben: Zum einen würde eine bestimmte öffentliche Aufgabe neu auf die Gemeinden übertragen, zum anderen würde sich das Land durch eine solche Aufgabenübertragung von eigenen Kosten entlasten.

Auch wenn den Gemeinden das Aufkommen aus der Grundsteuer zusteht und zusätzlich den Gemeinden nach Artikel 106 Abs. 6 Satz 2 GG das Recht zusteht, den Hebesatz der Grundsteuer im Rahmen der Gesetze festzusetzen, ist es mit Artikel 71 Abs. 3 LV wohl nicht vereinbar, die bestehende Möglichkeit der Gemeinden, durch Änderungen des Hebesatzes höhere Grundsteuereinnahmen zu erzielen, als für die Übertragung neuer Aufgaben im Bereich der Ermittlung der Besteuerungsgrundlagen der Grundsteuer ausreichende Kostendeckungsregelung im Sinne von Artikel 71 Abs. 3 LV anzusehen.

Zum einen ist nach dem Urteil des Staatsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 10. November 1993 – GR 3/93 (ESVGH 44, 1) ein Kerngedanke von Artikel 71 Abs. 3 Satz 3 LV, dass ein finanzieller Ausgleich ohne Rücksicht auf die finanzielle Gesamtleistungsfähigkeit der Kommunen in den Fällen gewährt wird, in denen das Land die Kommunen durch die Übertragung von Aufgaben belastet und sich selbst in der Aufgabenübertragung von eigenen Kosten entlastet. Genau eine solche Be- und Entlastung hätte eine Übertragung der Aufgabe der Ermittlung der Besteuerungsgrundlagen bei der Grundsteuer auf die Gemeinden zur Folge. Dann aber ist als Konsequenz dieses Kerngedankens nach Artikel 71 Abs. 3 Satz 2 und 3 LV eine Kostendeckungsregelung zu treffen bzw. ein Mehrlastenausgleich durch das Land zu regeln.

Zum anderen ergibt sich aus dem Urteil des Staatsgerichtshofs vom 5. Oktober 1998 – GR 4/97 (ESVGH 49, 5) Folgendes: Danach bestimmt Artikel 71 Abs. 3 Satz 2 LV, dass dabei, d.h. bei der Übertragung von Aufgaben, Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen sind. Dies bedeutet, dass der Landesgesetzgeber „dabei“, also in sachlichem und zeitlichem Zusammenhang mit der Übertragung der Aufgabe Bestimmungen zur Kostendeckung und zum Mehrlastenausgleich zu treffen hat. Weiter heißt es in dem Urteil: „Dem Gesetzgeber ist damit verwehrt, die Frage der Aufgabenfinanzierung auszuklammern und späterer Entscheidung vorzubehalten; er soll sich vielmehr als eine Grundlage seiner Entscheidung über die Übertragung einer Aufgabe auch die Frage ihrer Finanzierung vor Augen führen. Zugleich zwingt die zeitliche Verknüpfung zu einer für die Zukunft tragfähigen und verlässlichen Regelung der Kostenfrage.“ Letztlich würde der Gesetzgeber sich einer Entscheidung über die Frage der Finanzierung der übertragenen Aufgabe entziehen, wenn er es den Gemeinden überlassen würde, nach einer landesgesetzlichen Aufgabenübertragung die damit verbundenen Mehrkosten auf Seiten der Gemeinden durch Erhöhungen des Hebesatzes auszugleichen. Nach der Landesverfassung ist es aber gerade Sache des Gesetzgebers, selbst die notwendigen Regelungen zur Kostendeckung bzw. zum Mehrlastenausgleich zu treffen. Anderenfalls würde der Gesetzgeber mit der Aufgabenübertragung nur eine Entlastung des Landes bewirken und die Gemeinden hätten anschließend selbst für eine entsprechende Deckung bzw. Ausgleich der Mehrkosten zu sorgen.

2. Kostenmäßige Auswirkungen

Die Prüfung, unter welchen kostenmäßigen Auswirkungen eine Übertragung der Verwaltung der Grundsteuer auf die Kommunen möglich wäre, ist noch nicht abgeschlossen. Das Finanzministerium hat zu dem gemeinsamen Reformvorschlag auf Fachebene Gespräche mit dem Städtetag Baden-Württemberg und dem Gemeindetag Baden-Württemberg geführt. Während der Städtetag einer Übertragung der Verwaltungsaufgabe grundsätzlich aufgeschlossen gegenüber steht, spricht sich der Gemeindetag dafür aus, dass aus rein fachlicher Sicht die Zuständigkeit für die Feststellung der Grundsteuerwerte auch weiterhin bei den Finanzämtern verbleiben soll. Fach- und Sachkompetenz müsse gebündelt bleiben und dürfe nicht zerschlagen werden. Ziel sollte sein, den Einheitswertgedanken wieder zu beleben und zu einem von den Finanzämtern ermittelten und mehreren Steuerarten zugrunde zu legenden einheitlichen Steuerwert zu gelangen.

Eine genaue Kostenermittlung wird erst dann möglich sein, wenn in materiell-rechtlicher Hinsicht die neue Bemessungsgrundlage feststeht und auf dieser Grundlage die erforderlichen organisatorischen und EDV-mäßigen Folgerungen gezogen werden können. Allerdings wird man aber bereits jetzt davon ausgehen können, dass die neue Grundsteuerbemessungsgrundlage nicht ohne eine (Bewertungs-)Erklärung von Seiten der betroffenen Grundstückseigentümer ermittelt werden kann. Dies gilt unabhängig davon, ob die Verwaltung der neuen Grundsteuer wie bisher in einem zweistufigen Verfahren von Finanzamt und Gemeinde (Grundsteuermessbescheid, Grundsteuerbescheid) oder ausschließlich von den Gemeinden vollzogen werden soll. Weder bei den Finanzämtern noch bei den Gemeinden sind ausreichende und aktuelle Daten vorhanden, mit denen „quasi auf Knopfdruck“ die im gemeinsamen Reformvorschlag aus Bayern und Rheinland-Pfalz dargestellte Bemessungsgrundlage ermittelt werden kann. Das weitere Verwaltungsverfahren wird sich insbesondere danach ausrichten, wie komplex das neue Recht in materieller Hinsicht ausgestaltet ist. Im Gegensatz zu dem früheren bayerischen Vorschlag, der eine einfache wertunabhängige Bemessungsgrundlage vorsah (sog. Modell A), ist der gemeinsame Reformvorschlag wesentlich um-

fangreicher ausgestaltet. Dies wird sich entsprechend auf das Verwaltungsverfahren zur Festsetzung der neuen Grundsteuer auswirken.

Sollte die Verwaltung der Grundsteuer von den Finanzämtern auf die Gemeinden übertragen werden, ist kostenmäßig weiter von Einfluss, ob und in welchem Umfang die bisher bei den Finanzämtern vorhandenen Daten den Gemeinden zugänglich gemacht werden können. Auch in dieser Hinsicht muss zunächst die konkrete Ausgestaltung des neuen Rechts abgewartet werden.

Auf der Grundlage der bisher vorliegenden Konzeption lassen sich die voraussichtlich anfallenden Kosten wie folgt grob abschätzen:

Derzeit sind in den Grundstückswertstellen der baden-württembergischen Finanzämter rd. 605 Mitarbeiter (Mitarbeiterkapazitäten – MAK) beschäftigt; hiervon sind rd. 57 % (rd. 347 MAK) mit der Einheitsbewertung und den Grundsteuermessbescheiden befasst. Wird die Verwaltung der Grundsteuer auf die Gemeinden übertragen, könnte dieses Personal nach einer Übergangsphase, in der noch Altfälle bearbeitet werden müssen, bei den Finanzämtern entfallen.

Nach groben Schätzungen würde die Umsetzung des gemeinsamen Vorschlags aus Bayern und Rheinland-Pfalz für die Finanzämter in Baden-Württemberg eine zusätzliche Bearbeitungskapazität von rd. 225 MAK (Vollzeitstellen) erforderlich machen bei einer zeitlichen Streckung der neuen Wertermittlung über vier Jahre. Zusätzlich ist während dieses Übergangszeitraums weiteres Personal für die Abarbeitung der Altfälle erforderlich. Aber auch nach Abschluss der neuen Wertermittlung (Dauer 4 Jahre) wird in den folgenden Jahren für die laufende Pflege der neuen Grundsteuerbemessungsgrundlage Personal eingesetzt werden müssen.

Auf dieser Grundlage könnten sich – gemäß ersten vorläufigen Berechnungen des Finanzministeriums – folgende Kosten ergeben:

Nach der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) 2004 liegen die jährlich Produktkosten für die in den Grundstückswertstellen tätigen Mitarbeiter bei rd. 81.830 Euro/MAK.

Hierin sind allerdings keine Raumkosten enthalten. Nach der VwV-Kostenfestlegung des Finanzministeriums vom 14. Juli 2005 (GABI 2005, S. 692) können die jährlichen Raumkosten mit 2.500 Euro/MAK angesetzt werden.

Insgesamt würden sich danach jährliche Personal- und Sachkosten von rd. 84.330 Euro/MAK ergeben.

Bei einer Übertragung der Grundsteuerbemessungsgrundlage auf die Gemeinden wäre das Land zum Mehrlastenausgleich nach Artikel 71 Abs. 3 LV verpflichtet. Nach vorsichtiger Schätzung könnte grundsätzlich davon ausgegangen werden, dass bei einer Übertragung der Grundsteuerbemessungsgrundlage bei den Kommunen eine zusätzliche Bearbeitungskapazität wie bei den 65 Finanzämtern in der oben dargestellten Größenordnung anfallen würde. Hiermit wären – in den ersten vier Jahren nach der Übertragung der Verwaltungsaufgabe – Kosten von jährlich rd. 18.974.250 Euro (84.330 Euro x 225) verbunden. Voraussetzung hierfür wäre u. a. aber, dass der durch die Zentralisierung bei 65 Finanzämtern des Landes erzielte Synergieeffekt bei der Ermittlung der Grundsteuerbemessungsgrundlage auf die Vielzahl der betroffenen Gemeinden übertragen werden könnte.

Sobald die neue Grundsteuerkonzeption endgültig feststeht, wird das Finanzministerium auf die kommunalen Spitzenverbände zugehen.

3. Auswirkungen des Reformvorschlags auf den Länderfinanzausgleich

Der von den Ländern Bayern und Rheinland-Pfalz gemeinsam erarbeitete Vorschlag zur Reform der Grundsteuer bewirkt, dass die Grundstückswerte mit heutigen Werten angesetzt werden. Die Gebäudewerte werden mit einem pauschalisierten, bundesweit einheitlichen Verfahren geschätzt. Bisher waren die Wertverhältnisse zum 1. Januar 1964 maßgebend. Durch unterschiedliche Wertsteigerungen in den einzelnen Städten und Gemeinden werden sich die Steuermessbeträge nach dem neuen Verfahren deutlich von den bisherigen unterscheiden. Auf der Ebene der einzelnen Gemeinde lässt sich diese unterschiedliche Entwicklung der Grundsteuermessbeträge durch Anpassung des Hebesatzes so regulieren, dass die Reform aufkommensneutral wirkt. Bei konsequenter Anpassung der Hebesätze in allen Städten und Gemeinden wirkt die Reform insgesamt aufkommensneutral.

Die Grundsteuer geht allerdings in Form der Grundsteuerkraft ab 2005 mit 64 % des bundesweiten Gesamtaufkommens in den Länderfinanzausgleich ein. Bei der Ermittlung der Grundsteuerkraft wird die Wirkung der unterschiedlichen Hebesätze neutralisiert, so dass sich die unterschiedliche Entwicklung der Grundsteuermessbeträge auf den Länderfinanzausgleich auswirken wird.

Es ist anzunehmen, dass in den Ballungsgebieten die Grundstückswerte in den letzten 40 Jahren wesentlich stärker gestiegen sind als in ländlichen Gebieten. Zudem dürften die Grundstückswerte im Süden der Bundesrepublik stärker gestiegen sein als im Norden. Dies führt in der Tendenz zu höheren Grundsteuermessbeträgen in Baden-Württemberg und damit zu höheren Beiträgen im Länderfinanzausgleich. Die Größenordnung dieses Effektes lässt sich nicht abschätzen. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass von einem überproportionalen Mehraufkommen bei der Grundsteuer ca. 40 % über den Länderfinanzausgleich abgeschöpft werden.