

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 15. Dezember 1999 folgenden Beschluss gefasst (Drucksache 12/4678 lfd. Nr. XIV):

Die Landesregierung zu ersuchen,

- a) auf die einfachere Gestaltung des bisher sehr aufwändigen und komplizierten Verfahrens und des anzuwendenden Rechts für die Bewertung des Grundbesitzes hinzuwirken;
- b) die Übertragung der Bewertung des Grundbesitzes auf die Gemeinden, zumindest aber einen angemessenen Kostenersatz anzustreben;
- c) dem Landtag über das Veranlasste bis zum 1. Januar 2001 zu berichten.

Bericht

Mit Schreiben vom 4. Januar 2001 Az.: I 0451.1 berichtet das Staatsministerium wie folgt:

Zu a):

„Der Landtag beschließt, die Landesregierung zu ersuchen, auf die einfachere Gestaltung des bisher sehr aufwändig und komplizierten Verfahrens und des anzuwendenden Rechts für die Bewertung des Grundbesitzes hinzuwirken.“

Baden-Württemberg hat in einer aus allen Ländern bestehenden Arbeitsgruppe an der Neukonzeption der Grundsteuer mitgewirkt mit dem Ziel, den Forderungen des Landtagsbeschlusses gerecht zu werden.

Zwei Modelle wurden entwickelt; Modell A und Modell B. Die Mehrheit der Arbeitsgruppe hat sich für Modell B, Baden-Württemberg und eine Reihe anderer Länder für das einfachere Modell A ausgesprochen.

Im Folgenden werden beide Modelle in ihren Grundzügen skizziert.

1. Grundzüge des von der Arbeitsgruppe „Grundsteuer“ mehrheitlich präferierten Modells B

– unbebaute Grundstücke

Bei *unbebauten Grundstücken* ergibt sich der Wert aus dem Produkt der Grundstücksfläche und 100 v.H. des Bodenrichtwerts.

– bebaute Grundstücke

Bei *bebauten Grundstücken* soll Bemessungsgrundlage die Summe aus dem Wert von Grund und Boden und pauschalisiertem Gebäudewert sein.

Der Grund und Boden soll durch Vervielfältigung der Grundstücksfläche mit 70 v.H. des Bodenrichtwertes bewertet werden.

Für die Masse der Gebäude einschließlich der Wohngebäude des Betriebsinhabers und Betriebswohnungen eines land- und forstwirtschaftlichen Betriebes werden grundsätzlich pauschal 1.000 Euro je m² Wohn-/Nutzfläche, vermindert um einen Alterswertabschlag, angesetzt.

Für Gebäude besonderer Art – z.B. Mietwohngrundstücke, Fabrikations- und Lagerhallen, Garagen, Baracken, land- und forstwirtschaftliche Wirtschaftsgebäude – sollen ermäßigte Wertansätze (zwischen 750 und 125 Euro je m² Wohn-/Nutzfläche) gelten.

– land- und forstwirtschaftliche Flächen

Für die *land- und forstwirtschaftlichen Flächen* soll das Bewertungsprinzip der Nutzerbesteuerung bundesweit eingeführt werden (Abkehr von der bisherigen Eigentümerbesteuerung). Wertansatz ist dabei der Ertragswert.

– Verfahren

Festgehalten wird an der *Dreistufigkeit des Grundsteuerverfahrens* (Feststellung der Grundsteuerwerte, Anwendung der Steuermesszahlen auf den Grundsteuerwert, Anwendung des Hebesatzes der Gemeinde auf den Grundsteuermessbetrag).

Das Modell sieht grundsätzlich nur *einheitliche Hebesätze* für alle innerhalb einer Gemeinde liegenden Grundstücke bzw. land- und forstwirtschaftliche Nutzungseinheiten vor. Eine Ausnahme besteht nur für Mietwohngrundstücke und unbebaute baureife Grundstücke.

Die Arbeitsgruppe „Grundsteuer“ hat sich für die *Beibehaltung der Grundsteuermesszahlen und -messbeträge und des bisherigen Systems der Haupt-, Neu- und Nachveranlagung der Steuermessbeträge* ausgesprochen.

– Berechnungsgrundsätze

Die Grundsätze der Berechnung der Grundsteuer nach diesem Modell sollen anhand des nachfolgenden Beispiels dargestellt werden:

Beispiel:

Einfamilienhaus, Baujahr 1999, Wohnfläche 186 m², Garage mit Nutzfläche 40 m², Grundstücksgröße 1.000 m², Bodenrichtwert 290 Euro/m².

Wert des Grund und Bodens 1.000 m ² x 70 v.H. von 290 Euro	203.000 Euro	
Wert des Einfamilienhauses 186 m ² x 1.000 Euro/m ² =	186.000 Euro	
Wert der Garage 40 m ² x 250 Euro/m ² =	10.000 Euro	
		196.000 Euro
Alterswertminderung 3 v.H. von 196.000 Euro	5.880 Euro	
Wert der Gebäude	190.120 Euro	190.120 Euro
Grundsteuerwert		393.120 Euro
Grundsteuerwert abgerundet		393.000 Euro
Messbetrag 393.000 Euro x 0,5 v.T.		196,50 Euro

Bundesweite Verprobungen des Modells B haben sozialverträgliche Belastungswirkungen ergeben. Das Modell trägt damit nach Ansicht der Arbeitsgruppe „Grundsteuer“ dem Prinzip der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit und dem Grundsatz der Gleichmäßigkeit der Besteuerung Rechnung.

Nach der Position der Arbeitsgruppe wird das von ihr vorgeschlagene Modell den von der Finanzministerkonferenz gestellten Anforderungen (Belastungsschlüssigkeit, Einfachheit, Reduzierung des Verwaltungsaufwandes, Akzeptanz, Aufkommensneutralität) gerecht. Die Arbeitsgruppe stellt unter Gegenüberstellung von Für und Wider fest, dass die Mehrheit der Länder in Erwägung zieht, die Verwaltung der Grundsteuer vollständig auf die Kommunen zu übertragen. Sie legt sich im vorgelegten Gesetzentwurf insoweit jedoch im Hinblick auf Artikel 108 Abs. 4 Satz 2 GG nicht fest, sondern will es der Organisationsentscheidung jedes einzelnen Bundeslandes überlassen, welcher Weg letztlich eingeschlagen wird.

2. Grundzüge des Modells A

Nach einem vom *Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen* vorgeschlagenen Modell soll die Land- und Forstwirtschaft einschließlich der Wohnteile von der Besteuerung ausgenommen sein.

Im Bereich der Grundsteuer B soll die Grundsteuer für unbebaute Grundstücke grundsätzlich anhand der Grundstücksfläche und einer gesetzlich bestimmten Grundsteuerzahl ermittelt werden.

Für Gebäude soll ein auf die Wohn-/Nutzfläche bezogener Wert je m² hinzugerechnet werden. Für Raumhöhen von mehr als 5 m soll an die Stelle der Wohn- oder Nutzfläche der umbaute Raum treten.

Nach diesem Alternativvorschlag Bayerns wäre im o.a. Beispiel lediglich folgende kurze Berechnung anzustellen:

Messbetrag für Grund und Boden	1.000 m ² x 0,1 Euro/m ²	100 Euro
Messbetrag für Gebäude	186 m ² x 0,5 Euro/m ²	93 Euro
Messbetrag		193 Euro

Die Verprobungen haben auch hier zu vertretbaren Ergebnissen geführt, obwohl die einfachen Berechnungsgrundlagen hier zunächst auf Skepsis gestoßen waren.

Zu b):

„Der Landtag beschließt, die Landesregierung zu ersuchen, die Übertragung der Bewertung des Grundbesitzes auf die Gemeinden, zumindest aber einen angemessenen Kostenersatz anzustreben.“

1. Übertragung der Grundbesitzbewertung auf die Gemeinden

Aus steuerfachlicher Sicht würde sich das von Baden-Württemberg bisher präferierte Modell A und – auf Grund neuerer Erkenntnisse – auch ein modifiziertes Modell B (vgl. nachfolgende Tz. 2.2) zur Übertragung auf die Kommunen eignen; die dafür erforderliche politische Entscheidung ist noch nicht gefallen.

Für die Übertragung der Grundbesitzbewertung auf die Gemeinden kommen entweder bundesgesetzliche oder landesgesetzliche Regelungen in Betracht. Beide Möglichkeiten werfen folgende Probleme auf:

1.1 Übertragung durch Bundesgesetz

Nach Artikel 108 Abs. 4 S. 2 GG können die Länder für die den Gemeinden allein zufließenden Steuern die Verwaltung ganz oder zum Teil auf die Gemeinden übertragen. Danach dürfte fraglich sein, ob die Übertragung durch Bundesgesetz verfassungsrechtlich überhaupt zulässig wäre.

Soweit gleichwohl eine Übertragung durch *Bundesgesetz* erfolgen sollte, würde dies nicht zu einer unmittelbaren Kostenausgleichspflicht in vollem Umfang nach Artikel 71 Abs. 3 der Landesverfassung (LV) durch das Land führen. Vielmehr müsste die Aufgabenübertragung in die Beurteilung der kommunalen Finanzausstattung einbezogen werden, die vom Land nach Artikel 71 Abs. 1, Artikel 73 LV unter Berücksichtigung der beiderseitigen finanziellen Leistungsfähigkeit und der Aufgaben auch des Landes zu gewährleisten ist, sofern die Aufgabenänderung wesentliche und dauerhafte finanzielle Auswirkungen hat.

1.2 Übertragung durch Landesgesetz

Bei einer Übertragung der Bewertung auf die Gemeinden durch *Landesgesetz* wäre das Land nach Artikel 71 Abs. 3 LV verpflichtet, die verbleibenden Mehrbelastungen auszugleichen.

2. Angemessener Kostenersatz durch die Gemeinden

Bei der Frage, ob von den Gemeinden ein Kostenersatz für die Ermittlung der Bemessungsgrundlagen verlangt werden kann, sind folgende Gesichtspunkte relevant:

2.1 Rechtliche Aspekte

Dem Grundgesetz ist eine Verbotswirkung im Rechtssinne gegen die Einführung eines hier angedachten Kostenersatzes nicht zu entnehmen.

Auch aus der in Artikel 71 Abs. 3 Landesverfassung geregelten Kostenausgleichspflicht für Aufgabenübertragungen ergibt sich kein Verbot eines Kostenersatzes für den Fall, dass eine Aufgabenübertragung nicht stattfindet.

Angesichts der Landesverfassungsregelungen über den finanziellen Schutz der Kommunen in Baden-Württemberg, der Regelung in Artikel 108 Abs. 4 S. 2 GG und der seit langem unstrittig in allen Ländern bestehenden Aufgabenverteilung wäre die Einführung eines Kostenersatzes verfassungspolitisch aber nicht zu vermitteln. Eine solche – auch von der finanziellen Größenordnung her – erhebliche Veränderung der vertikalen Finanzverteilung zwischen Land und Kommunen erschiene, solange die genannten Grundlagen im Wesentlichen unverändert bleiben, unvertretbar angesichts des verstärkten prozeduralen Schutzes der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie (StGH BW Urteil v. 10. Mai 1999 (ESVGH 49, 241 ff.).

Eine Kostenerstattungspflicht bedürfte, da sie die Kommunen belastet und in die nach Artikel 28 Abs. 2 GG bestehenden Rechte der Kommunen eingreift, einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage. Hierüber hätte der Landtag als Landesgesetzgeber zu gegebener Zeit zu entscheiden.

2.2 Kosten

Ein etwaiger Kostenersatz müsste sich an dem finanziellen Aufwand der Gemeinden für das jeweilige Modell ausrichten. Berechnungen der Oberfinanzdirektion Karlsruhe, die auf das Land hochgerechnet wurden, haben zu den nachstehend dargelegten Ergebnissen geführt.

Zwischen den Hauptfeststellungszeitpunkten 1. Januar 1999 und 1. Januar 2002 beläuft sich die Zahl der zu bewertenden Grundstücke im Landesdurchschnitt auf ca. 4 Mio., die der zu bewertenden land- und forstwirtschaftlichen Einheiten im Schnitt auf ca. 1,1 Mio. nach dem bisherigen Verfahren der Einheitsbewertung.

Nach dem von der Arbeitsgruppe favorisierten Modell B sinkt die Zahl der land- und forstwirtschaftlich zu bewertenden Einheiten um 90 % auf rund 100.000, beim Modell A auf 0, da hier eine Besteuerung der Land- und Forstwirtschaft nicht stattfindet.

Von diesen Prämissen ausgehend ergibt sich für die Kostenerfassung folgendes Bild:

– Modell B

Das Modell B erfordert von allen drei Modellen den höchsten Personaleinsatz und damit den höchsten Personalaufwand. Benötigt werden ca. 340 MAK (Mitarbeiterkapazitäten) bei einer zeitlichen Streckung der Hauptfeststellung über drei Jahre.

Legt man die VwV-Kostenfestlegung von 1998 (GABl. vom 20. Januar 1999, S. 62) zu Grunde, ergeben sich für dieses Modell Kosten

von insgesamt ca. 100 Mio. DM und damit durchschnittliche Kosten je Gemeinde von rd. 90.000 DM. Jeder Fall kostet somit im Durchschnitt rd. 24 DM.

– Modifiziertes Modell B

Unter der Voraussetzung, dass die beim Modell A vorgesehene Zusammenfassung der Wirtschaftseinheiten „Wohnungs- und Teileigentum“ zu einer Einheit auch beim Modell B erfolgt, was eine Gesetzesänderung impliziert, würde sich der o.a. – für das (unveränderte) Modell B – errechnete Personalbedarf auf ca. 250 MAK reduzieren.

Dies unterstellt, könnte ein eventueller Personalmehrbedarf während der erstmaligen Hauptfeststellung durch vorübergehende Personalverstärkung abgedeckt werden; die entsprechende Personalverstärkung wäre nach abgeschlossener erstmaliger Hauptfeststellung voraussichtlich wieder entbehrlich.

Legt man für dieses modifizierte Modell die VwV-Kostenfestlegung von 1998 (a.a.O) zu Grunde, belaufen sich die Kosten im Gesamten auf ca. 75 Mio. DM; sie liegen damit um 25 v.H. unter denen für das Modell B. Die durchschnittlichen Kosten je Gemeinde sind dementsprechend ebenfalls ein Viertel geringer als bei Modell B (ca. 67.500 DM). Allerdings liegen die durchschnittlichen Kosten je Fall (DM 24,50) wegen der geringeren Fallzahlen dieses Modells geringfügig über denen des Modells B.

– Modell A

Kommt das Modell A zur Anwendung, liegen die Kosten etwa 10 % unter denen des modifizierten Modells B.

Zusammenfassung

Das vom Land favorisierte Modell A wäre aus steuerfachlicher Sicht am ehesten geeignet, auf die Kommunen übertragen zu werden.

Die erstmals sehr detaillierten Ermittlungen der Oberfinanzdirektion Karlsruhe haben zu dem Ergebnis geführt, dass im Unterschied zu früher getroffenen Aussagen auch die Einführung des Modells B (Grundmodell) nicht dazu führen würde, dass die Verwaltung für die Hauptfeststellung bundesweit einer erheblichen Personalaufstockung bedürfte. Gleichwohl sollte aus Sicht des Landes zumindest das modifizierte Modell B (vgl. oben Tz. 2.2) angestrebt werden.

Würde durch Landesgesetz die Grundbesitzbewertung auf die Gemeinden übertragen, wäre das Land zum Mehrlastenausgleich nach Artikel 71 Abs. 3 LV verpflichtet.

Die Einführung eines Kostenersatzes durch die Gemeinden wäre rechtlich schwierig und verfassungspolitisch höchst problematisch.

Aus Sicht der Landesregierung eignet sich die Angelegenheit derzeit nicht für eine Beschlussfassung im Landtag. Es muss zunächst abgewartet werden, welches Modell sich letztlich durchsetzen wird und ob und ggf. welche Änderungen des Bundesrechts (Bewertungsgesetz, Grundsteuergesetz) vorgenommen werden.