

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 18. April 2002 folgenden Beschluss gefasst (Drucksache 13/800 Ziffer 2 „Berichtigte Fassung“):

Die Landesregierung zu ersuchen,

dem Landtag bis zum 30. September 2003*) erneut über die Ausführung des Landtagsbeschlusses vom 21. Februar 2001 – Drucksache 12/6000 Ziffer 2 – zu berichten,

der folgenden Wortlaut hatte:

„sich weiterhin in der Länder-Arbeitsgruppe dafür einzusetzen, dass

a) das bayerische Modell den Vorzug erhält und

*b) eine Übertragung der Verwaltung der Grundsteuer auf die Gemeinden mög-
lichst bundeseinheitlich erfolgt.“*

*) Der Berichtstermin wurde auf Antrag des Staatsministeriums vom 18. September 2003 bis zum 31. März 2004 verlängert.

Bericht

Mit Schreiben vom 29. März 2004, Az.: I 0451.1, berichtet das Staatsministerium wie folgt:

Zu dem o. a. Beschluss des Landtags ergibt sich derzeit folgender Sachstand:

Der im Auftrag der Länder-Finanzminister von den Finanzministerien der Bundesländer Bayern und Rheinland-Pfalz erstellte gemeinsame Bericht zur Reform der Grundsteuer wurde am 29. Januar 2004 der Finanzministerkonferenz vorgelegt. Zu einer Erörterung und Beschlussfassung ist es bisher nicht gekommen.

I. Eckpunkte des gemeinsamen Vorschlags

1. Wegfall der Grundsteuer A (land- und forstwirtschaftlich genutzte Flächen),
2. Grundsteuer B für land- und forstwirtschaftliche Wohnteile und Betriebswohnungen,
3. Neue Bemessungsgrundlage für die bisherige Grundsteuer B,
4. Option zur Übertragung der Ermittlung der Besteuerungsgrundlage auf die Gemeinden.

1. Wegfall der Grundsteuer A

Die derzeitige Grundsteuer beruht auf zwei Säulen: Die Grundsteuer für land- und forstwirtschaftliche Betriebe (Grundsteuer A), die in erster Linie an die Ertragsfähigkeit des land- und forstwirtschaftlichen Bodens anknüpft, und die Grundsteuer für bebaute und unbebaute Grundstücke (Grundsteuer B). Die Grundsteuer A macht nur 3,7% des gesamten Grundsteueraufkommens in Deutschland aus. Bayern/Rheinland-Pfalz schlagen vor, die Grundsteuer A abzuschaffen. Mit Blick auf die Sondersituation in den Neuen Ländern soll es aber letztlich den einzelnen Bundesländern überlassen werden, ob sie weiterhin eine Flächensteuer erheben wollen. Insoweit soll von der Berücksichtigung im Länderfinanzausgleich abgesehen werden.

2. Einbeziehung der land- und forstwirtschaftlichen Wohnteile und Betriebswohnungen in die neue Grundsteuer (B)

Die Grundsteuer für land- und forstwirtschaftliche Wohnteile und Betriebswohnungen soll allerdings künftig den allgemeinen Regeln unterliegen. In der Grundsteuer A sind bisher auch die von den Land- und Forstwirten bzw. deren Personal bewohnten Wohngebäude erfasst; diese sollen nach dem Vorschlag nicht grundsteuerfrei werden. Die Wohngebäude und Betriebswohnungen der Land- und Forstwirte sollen zukünftig wie auch andere bebaute Grundstücke der Grundsteuer B unterworfen werden.

3. Neue Bemessungsgrundlage für die bisherige Grundsteuer B

Für die neue Grundsteuer (bisher B, die Unterscheidung ist künftig nicht mehr erforderlich) soll eine einfache Bemessungsgrundlage geschaffen werden. Die Bemessungsgrundlage setzt sich zusammen aus einem Ansatz für den Grund und Boden sowie – soweit vorhanden – für die Gebäude.

a) Bodenwert

Die Berücksichtigung des Grund und Bodens erfolgt auf der Grundlage der Bodenrichtwerte, die nach den Bestimmungen des Baugesetzbuches von den bei den Gemeinden eingerichteten Gutachterausschüssen flächendeckend für Grundstücke ermittelt werden (§ 196 BauGB). Der aus der Flächengröße und den m²-Bodenrichtwerten ermittelte Wert soll bei unbebauten Grundstücken zu 100% und bei bebauten Grundstücken zu 70% angesetzt werden.

b) Gebäudewert

Die Gebäude werden nach Gruppen differenziert und mit einer typisierenden Abstufung wie folgt berücksichtigt:

Gebäudegruppe	Pauschalansatz (Euro / m ²)
Gewerbliche und sonstige Nutzung:	
Bürogebäude, Warenhäuser, Banken, Hotels und dergl.	1.000
Fabrikations-, Werkstatt- und Lagerhallen, Kühlhäuser, Großmärkte, Selbstbedienungsmärkte, Gartenzentren, Markthallen, Parkhäuser, Tiefgaragen, Parkpaletten und dergl.	400
Sonstige Gebäude (z. B. Reithallen, Tennishallen u.ä. Gebäude)	200
Wohnnutzung:	
Einfamilienhäuser, Zweifamilienhäuser, Eigentumswohnungen in Anlagen mit nicht mehr als zwei Wohneinheiten	800
Mietwohngrundstücke, Eigentumswohnungen in Anlagen mit mehr als zwei Wohneinheiten, Wochenendhäuser, Ferienhäuser in Anlagen	600

Auf einen Alterswertabschlag wird aus Vereinfachungsgründen verzichtet.

c) Berechnung am Beispiel eines Einfamilienhauses

Grundstücksfläche 500 m², Bodenrichtwert 300 Euro/m², Wohnfläche 120 m².

Bodenwert	500 m ² × 300 Euro × 70 %	= 105.000 Euro
Gebäudewert	120 m ² × 800 Euro	= <u>96.000 Euro</u>
Grundsteuerwert		201.000 Euro
Messbetrag	201.000 Euro × 0,5 v.T. (Messzahl)	= 100,50 Euro
Grundsteuer	100,50 Euro × 380 % (Hebesatz)	= 381,90 Euro

4. Übertragung der Ermittlung der Besteuerungsgrundlagen auf die Gemeinden

Das Aufkommen der Grundsteuer steht der Gemeinde zu, in der das Grundstück liegt. Mit Ausnahme der Stadtstaaten ist die Verwaltung der Grundsteuer bisher zwischen den (staatlichen) Finanzämtern und den Gemeinden aufgeteilt. Die Finanzämter ermitteln aufgrund der Einheitswerte die Bemessungsgrundlage (Grundsteuer-Messbetrag), die Gemeinden setzen unter Anwendung ihres Hebesatzes die Grundsteuer fest. Grundsätzlich ist es bei dem von Bayern/Rheinland-Pfalz vorgeschlagenen Verfahren möglich, die Verwaltung in einer Hand zusammenzufassen.

Ob dies unter den gegebenen organisatorischen Bedingungen die bessere Lösung darstellt, wird jedoch unterschiedlich gesehen. Bayern/Rheinland-Pfalz schlagen deshalb vor, dass wie schon nach dem derzeitigen Recht die Länder weiterhin selbst regeln können, ob und unter welchen Voraussetzungen den Kommunen Aufgaben bei der Ermittlung der Grundsteuer übertragen werden können. Eine bundesweite Festlegung in dieser Frage ist daher in dem Vorschlag nicht vorgesehen.

II. Stellungnahme

Die den Gemeinden zustehende Grundsteuer hat bundesweit ein Aufkommen von rd. 9 Mrd. Euro; davon entfallen rd. 330 Mio. Euro auf die Grundsteuer A. Für die Gemeinden in Baden-Württemberg ergeben sich folgende Aufkommenszahlen:

Jahr	Grundsteuer A (in Mio. Euro)	Grundsteuer B (in Mio. Euro)
2000	41	1.134
2001	42	1.153
2002	43	1.178
2003	liegt noch nicht vor	liegt noch nicht vor

Der Landtag von Baden-Württemberg hat in den vergangenen Jahren mehrfach die Landesregierung gebeten, die Übertragung der Bewertung des Grundbesitzes von den Finanzämtern auf die Gemeinden – zumindest aber einen angemessenen Kostenersatz – anzustreben. Zuletzt hat der Landtag mit Beschluss vom 18. April 2002 die Landesregierung ersucht,

- nach der Bundestagswahl 2002 auf Bundesebene ohne Festlegung auf ein bestimmtes Modell einen erneuten Vorstoß für eine vereinfachende Grundsteuerreform zu unternehmen,
- dem Landtag bis zum 30. September 2003 über das Veranlasste zu berichten.

Insbesondere mit Blick auf den FMK-Auftrag an die Länder Bayern und Rheinland-Pfalz zur Erarbeitung eines gemeinsamen Vorschlags hat das Finanzministerium bisher von einem (isolierten) Vorstoß auf Bundesebene abgesehen. Das Staatsministerium hat mit Schreiben vom 18. September 2003 Az. I 0451.1 beim Landtag für den Bericht der Landesregierung Fristverlängerung bis zum 31. März 2004 beantragt. Nachdem nun der im Auftrag der FMK erstellte Bericht mit einem gemeinsamen Vorschlag vorliegt, ist aus Sicht des Finanzministeriums ein eigenständiger Vorstoß auf Bundesebene nicht mehr erforderlich.

Die beiden Beschlüsse des Bundesverfassungsgerichts vom 22. Juni 1995 zur Vermögensteuer und zur Erbschaftsteuer haben insoweit im Bereich der Grundstücksbewertung zu einer Erleichterung geführt. Nachdem die Vermögensteuer letztmals für das Jahr 1996 erhoben wurde, werden seit diesem Zeitpunkt für Zwecke der Erbschaftsteuer/Schenkungssteuer nur noch sog. Bedarfswerte festgestellt; d. h. eine flächendeckende (Neu-)Bewertung aller Grundstücke ist nicht erforderlich.

Die Beschlüsse des Bundesverfassungsgerichts haben zwar keine unmittelbare Auswirkung auf die Grundsteuer. Als reine Immobilienabgabe stellt sich bei der Grundsteuer naturgemäß nicht das Problem der Gleichbehandlung mit anderem Vermögen, wie z. B. Kapitalvermögen. Gleichwohl wird inzwischen auch bei der Grundsteuer die Frage der Verfassungswidrigkeit diskutiert, weil – ausgehend von den 40 Jahre alten Einheitswerten – auch innerhalb des Grundbesitzes Wertverschiebungen eingetreten sind, die Zweifel an einer gleichmäßigen Besteuerung wecken.

In den neuen Ländern ist der Reformbedarf noch größer. Dort wird die Grundsteuer auf der Grundlage der Einheitswerte 1. Januar 1935 festgesetzt. Für Einfamilienhäuser und Mietwohngrundstücke, die bislang nicht bewertet oder 1991 erstmals grundsteuerpflichtig wurden, wird die Grundsteuer nach einer Ersatzbemessungsgrundlage festgesetzt.

Zur Erhebung der Grundsteuer wird von den Gemeinden nach wie vor auf die von den Finanzämtern festgestellten und ggf. neu festzustellenden Einheitswerte zurückgegriffen. Die Finanzämter müssen allein für Zwecke der Grundsteuer im Wege der Einheitsbewertung ca. 30 Millionen Grundstücksfälle („wirtschaftliche Einheiten“) bearbeiten und betreuen. Hierfür ist ein erheblicher Personalbedarf erforderlich, der entfallen würde, wenn die Ermittlung der Grundsteuerbemessungsgrundlage auf die Kommunen übertragen würde. Hierfür bietet der gemeinsame Vorschlag von Bayern und Rheinland-Pfalz eine gute Grundlage. Mit der Übertragung der Bewertung des Grundbesitzes von den Finanzämtern auf die Gemeinden würde auch der Forderung des Landtags Rechnung getragen.

In den vergangenen Jahren wurden bereits etliche Anläufe zur Reform der Grundsteuer gestartet, die aber allesamt bisher nicht zum Erfolg geführt haben. Baden-Württemberg hat in einer aus allen Ländern bestehenden Arbeitsgruppe an der Neukonzeption der Grundsteuer mitgewirkt mit dem Ziel, den Forderungen des Landtags gerecht zu werden. Die Arbeitsgruppe hat zwei Modelle entwickelt (Modell A und Modell B; die Modelle sind im Einzelnen in der Landtags-Drucksache 12/5886 dargestellt). Die *Mehrheit* der Arbeitsgruppe hat sich für das Modell B, Baden-Württemberg und einige andere Länder (Bayern, Hessen, Thüringen) für das einfachere Modell A ausgesprochen. Die Anhänger beider Modelle haben sich in der Vergangenheit gegenseitig blockiert, sodass in den vergangenen Jahren Stillstand eingetreten ist.

Baden-Württemberg hat bisher die Auffassung vertreten, dass das von Bayern entwickelte Modell A aus steuerfachlicher Sicht am ehesten geeignet wäre, auf

die Kommunen übertragen zu werden. Der nunmehr von Bayern/Rheinland-Pfalz vorgelegte Vorschlag stellt im Grunde *einen Kompromiss der Modelle A und B dar*. Aus Sicht des Finanzministeriums bietet das Modell A – im Vergleich zu dem nun vorgelegten gemeinsamen Vorschlag – nach wie vor die bessere Lösung. Gleichwohl sollte der gemeinsame Vorschlag zur Auflösung der Blockadehaltung aus den nachfolgenden Gründen unterstützt werden, zumal auch der Landtag eine modelloffene Behandlung vorgeschlagen hat.

Hauptziel des vorgelegten Reformkonzepts ist der *Ersatz der völlig veralteten Einheitswerte*. Der Vorschlag befasst sich daher ausschließlich mit der Frage einer wesentlich einfacher zu ermittelnden Bemessungsgrundlage. Obwohl sicher auch an anderen Stellen des Grundsteuerrechts Änderungen vorgenommen werden könnten (z. B. Steuerbefreiungen), sollten sich dennoch die gesetzgeberischen Reformbemühungen auf die Schaffung einer neuen Bemessungsgrundlage konzentrieren und andere Fragen – zumal solche, bei denen kontroverse Auffassungen zu erwarten sind – im Interesse einer baldigen Umsetzung des Konzepts ausklammern.

Der Vorschlag bringt eine erhebliche *Vereinfachung* mit sich, weil er

- den gänzlichen Wegfall der überproportional arbeitsintensiven Grundsteuer A vorsieht,
- an die ohnehin feststehenden Bodenrichtwerte nach § 196 BauGB anknüpft sowie
- die Gebäudebewertung mit der Beschränkung auf wenige Festwerte für die unterschiedlichen Gebäudearten unter Verzicht auf einen Altersabschlag vornimmt.

Der *Wegfall der Grundsteuer A* für die land- und forstwirtschaftlich genutzten Flächen lässt sich nicht nur damit rechtfertigen, dass ihre Ermittlung unverhältnismäßig aufwändig ist, sondern auch, weil der steuerliche Anknüpfungspunkt – intensive Nutzung des landwirtschaftlichen Bodens – nicht mehr zeitgemäß ist. Um auskömmliche Erträge für den eigenen Lebensunterhalt und die Mittel zur Bezahlung der Steuer zu erwirtschaften, musste ein Landwirt in der Vergangenheit die Ertragsfähigkeit seines Bodens optimal nutzen. In den letzten vierzig Jahren hat sich die Situation jedoch gedreht: Nicht das fehlende Angebot, sondern die produzierten Überschüsse und die unzureichenden Preise sind die Hauptprobleme der Landwirtschaft in Europa geworden. Eine Steuer, die an eine intensive Bodennutzung anknüpft, passt nicht in eine Situation, in der den Landwirten gleichzeitig Stilllegungsprämien gezahlt werden. Im Übrigen wird die Grundsteuer A nicht vollständig entfallen, weil die land- und forstwirtschaftlichen Wohnanteile und Betriebswohnungen in die Regelbesteuerung einbezogen werden. Im weiteren Verfahren sollte geprüft werden, ob auf die Option der Länder, eine Flächenbesteuerung durchzuführen, verzichtet werden kann.

Der Vorschlag gibt den Gemeinden *Planungssicherheit*. Außer durch Veränderungen in der Bausubstanz (Neubauten/Abriss) treten innerhalb eines Gemeindegebiets keine Änderungen der Bemessungsgrundlage auf, solange die durch Rechtsvorschriften vorgeschriebenen Faktoren unverändert bleiben. Das Grundsteueraufkommen ist somit nicht unmittelbar den Veränderungen der Marktverhältnisse unterworfen. Auch der Verzicht auf einen Altersabschlag, der – sofern er Sinn machen sollte – regelmäßig fortgeschrieben werden müsste, trägt zur Planungssicherheit bei. Klärungsbedürftig ist allerdings die Frage, in welchen zeitlichen Abständen die aktuellen Bodenrichtwerte für die Grundsteuer herangezogen werden sollen. Nach § 196 BauGB werden die Bodenrichtwerte alle zwei Jahre festgestellt. Die Übernahme dieses Zeitraums für Zwecke der Grundsteuer ist aber nicht zwingend; hier könnte auch an einen längeren Zeitraum gedacht werden, z. B. Aktualisierung alle sechs Jahre.

Problematisch ist, dass der Vorschlag – auch wenn er insgesamt aufkommensneutral konzipiert ist – *im Einzelfall beim Bürger zu erheblichen Mehr- oder Minderbelastungen* führen kann. Der Vorschlag verfolgt nicht das Ziel eines höheren oder niedrigeren Grundsteueraufkommens. Die Summe der in einer Gemeinde anfallenden Grundsteuer wird vielmehr weiterhin durch den von den Gemeinden festgelegten Hebesatz bestimmt. Am grundgesetzlich garantierten Hebesatzrecht der Gemeinden kann und soll durch den Vorschlag nicht gerüttelt werden. Im

Grunde müsste jede Gemeinde aufgrund einer vergleichenden Gesamtbetrachtung der bisherigen und der neuen Grundsteuereinnahmen ihre Hebesätze anpassen, wenn das bisherige Aufkommen nicht verändert werden soll. Dies kann den Gemeinden jedoch nicht vorgeschrieben werden.

Eine neue Bemessungsgrundlage wird im Einzelfall eine höhere oder geringere Belastung mit sich bringen, die aus der notwendigen Typisierung der Wertfindung, vor allem aber auch aus der Beseitigung von Ungereimtheiten der Einheitsbewertung von 1964 herrührt. In dem gemeinsamen Bericht der Länder Bayern/Rheinland-Pfalz sind insoweit *keine Einzelfallberechnungen enthalten*; diese müssen zu gegebener Zeit nachgeholt und vorgelegt werden, um die typischen Abweichungen beziffern zu können.

Die möglichen Auswirkungen im Einzelfall sollten aber nicht zum Anlass genommen werden, die Reform in Gänze infrage zu stellen. Die Abweichungen sind – wie bereits erwähnt – Folge der notwendigen Typisierung sowie der Beseitigung von Ungereimtheiten der bisherigen Wertfindung. Derartige Folgen lassen sich bei einer Reform der Grundsteuer prinzipiell nicht vermeiden, es sei denn, man würde das bisherige System der Einheitsbewertung weiterführen. Allerdings ist zu befürchten, dass dieses Problem noch mehr an Schärfe zunehmen werden wird, je länger man die notwendige Reform hinausschiebt.

Fazit:

Das Finanzministerium steht dem gemeinsamen Reformvorschlag aufgeschlossen gegenüber. Der Reformvorschlag bietet eine gute Grundlage zur Vereinfachung des Grundsteuerrechts unter Einbeziehung der Aufgabenverlagerung auf die Kommunen. In einem nächsten Schritt müssen insbesondere die finanziellen Auswirkungen beim Steuerbürger sowie die personellen und organisatorischen Folgewirkungen bei den Finanzämtern untersucht werden. Die Kommunen müssen zu gegebener Zeit zu der Frage, ob und ggf. unter welchen Modalitäten die Zuständigkeit für die Ermittlung der Bemessungsgrundlage übertragen werden kann, beteiligt werden.