

DER BÜRGERMEISTER
Finanzen

Vorlagen-Nr.:
HA 203/2024
Berichterstattung:
Bürgermeister Hövekamp
Vorlagenersteller/in:
Herr Röder
Datum:
24.09.2024

Öffentliche Beschlussvorlage

Beratungsfolge:

Termin	Gremium	Zuständigkeit
08.10.2024	Hauptausschuss	Vorberatung
10.10.2024	Stadtverordnetenversammlung	Entscheidung

Tagesordnungspunkt:

Grundsteuerreform 2025

Festlegung der Vorgehensweise zur Erhebung der Grundsteuer B (einheitliche bzw. differenzierende Hebesätze)

Beschlussentwurf:

- Die Hebesätze der Grundsteuer B werden für Wohn- und Nichtwohngrundstücke einheitlich festgelegt.
- Auf die Erhebung einer Grundsteuer C wird verzichtet.

Begründung:

Zu 1:

Allgemeines zur neuen Rechtslage (Grundsteuerreform)

Das Bundesverfassungsgericht hat mit Urteil vom 10. April 2018 die gesetzlichen Regelungen zur

Grundsteuer für unvereinbar mit dem Gleichheitssatz des Grundgesetzes erklärt. Mit Datum vom 18. Oktober 2019 hat sodann der Deutsche Bundestag eine Reform beschlossen, welche bis spätestens Ende 2024 umzusetzen ist.

Am dreistufigen Verfahren zur Ermittlung der Grundsteuer wird festgehalten. Zunächst ermitteln die Finanzämter den Grundsteuerwert (bisher Einheitswert), auf den dann eine Steuermesszahl angewendet wird. Anschließend wendet jede Gemeinde individuell ihren eigenen Hebesatz an.

- Finanzämter: Grundsteuerwert x Grundsteuermesszahl = Grundsteuermessbetrag
- Gemeinden: Grundsteuermessbetrag x Hebesatz = Grundsteuer

Der Aufbau der Grundsteuer richtet sich nach dem Bewertungsgesetz (BewG), anhand dessen Grundsteuerwerte (Einheitswerte) ermittelt werden, welche den Wert inländischen Grundbesitzes repräsentieren. Diese Werte stellen bislang auf veraltete Werteverhältnisse ab (in Westdeutschland auf diejenigen von 1964; in Ostdeutschland sogar auf Werte von 1935).

Ab dem 1. Januar 2025 gilt für die Berechnung der Grundsteuer eine neue Rechtslage. Dafür mussten in den zurückliegenden Monaten alle Eigentümer von Immobilien und Grundbesitz eine Grundsteuererklärung gegenüber den Finanzbehörden abgeben. Ein beabsichtigtes Ergebnis dieser Reform nach dem Willen des Bundesverfassungsgerichtes soll sein, dass die Grundsteuer insgesamt „gerechter“ wird. Diese „innere“ Verschiebung wird zwangsläufig zu einer Umverteilung führen, also dazu, dass in nicht wenigen Fällen die Steuerlast für den Einzelnen steigt, in anderen Fällen sinkt. Diese neue Berechnungsgrundlage muss durch die Finanzämter und folgend dann auch durch die Städte und Gemeinden angewendet werden. Mögliche Steigerungen in bestimmten Fällen sind somit das Ergebnis des Urteils bzw. bundesrechtlicher Vorgaben. Die Stadt- und Gemeinderäte haben hier insofern keine Einflussmöglichkeit.

Das BewG sieht eine regelmäßige Anpassung der Werteverhältnisse vor - die sogenannte Hauptfeststellung. Bewertungstichtag für die erste Hauptfeststellung nach neuem Recht war der 1. Januar 2022. Anschließend ist eine neue Hauptfeststellung alle sieben Jahre vorgesehen.

Aufkommensneutrale Hebesätze

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes sieht eine aufkommensneutrale Umsetzung der Grundsteuerreform vor. Aufkommensneutralität bedeutet, dass das Ertragsvolumen der Grundsteuer vor und nach Umsetzung der Reform (also vor und nach dem Beginn des Jahres 2025) stadtweit insgesamt stabil gehalten wird und insbesondere nicht durch Anwendung der Neubewertungen ab dem 01.01.2025 steigt. Ausdrücklich nicht gemeint ist damit eine individuelle Belastungsneutralität einzelner Steuerpflichtiger. Die individuelle Steuerlast wird sich - als zwingende Folge der Reform - vielfach verändern.

Ansatz Grundsteuer A im Haushalt 2024:	374.400 €
<u>Ansatz Grundsteuer B im Haushalt 2024:</u>	<u>9.082.700 €</u>
Summe der Haushaltsansätze 2024:	9.457.100 €

Ziel der Aufkommensneutralität ist, dass der Wert des Grundsteueraufkommens bei den Grundsteuern A und B in Summe gehalten wird.

Das Land NRW hat zur Umsetzung der Reform allen Kommunen am 20.06.2024 öffentlich die Hebesätze mitgeteilt, die sich nach Erlass der dem Finanzamt vorliegenden Grundsteuerwertfeststellungen und Grundsteuermessbescheiden ergeben, damit die Aufkommensneutralität in der jeweiligen Kommune gewahrt bleibt (der zu berücksichtigende Datenstand für diese Auswertung war Ende März 2024). Der Auswertungsstand dieser Daten wurde mit Datum vom 17.09.2024 aktualisiert.

Die übermittelten aufkommensneutralen Hebesätze der Finanzverwaltung NRW sind als Referenzwert mit informativem Charakter zu sehen. Diese Werte sind für die Kommunen nicht verbindlich.

Mitgeteilte aufkommensneutrale Hebesätze für die Stadt Dülmen vom 17.09.2024:

Grundsteuer A:	316 v.H. (bisher 2024: 254 v.H.)
Grundsteuer B (einheitlicher Hebesatz):	712 v.H. (bisher 2024: 550 v.H.)

Die kommunale Finanzhoheit umfasst die Befugnis zu eigenverantwortlicher Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft, d. h., im Rahmen eines gesetzlich geordneten Haushaltsrechts dürfen die Städte und Gemeinden frei über die zur Verfügung stehenden Finanzmittel disponieren. Dazu gehört auch die Steuer- und Abgabehoheit der Gemeinden. Die Gemeinden haben das Recht, den sogenannten Hebesatz der Grundsteuer festzulegen (Art. 106 Abs. 2 Satz 2 Grundgesetz). Damit bestimmen sie die Höhe der Steuer für ihr Gemeindegebiet.

Stand der Umsetzung bei der Stadt Dülmen

In der Steuerabteilung wurden zunächst alle vom Finanzamt mitgeteilten Datensätze ausgewertet und für das Jahr 2025 vorgespeichert. Dabei mussten rd. 18.200 Datensätze gesichtet und den entsprechenden Abgabekonten zugeordnet werden. Darüber hinaus erfolgt eine ständige Fortschreibung der Datensätze.

Wohngebäude auf landwirtschaftlichen Flächen sind nach neuem Recht nicht mehr dem land- und fortwirtschaftlichen Vermögen, sondern der Grundsteuer B zuzuordnen. Dadurch reduziert sich die Bemessungsgrundlage für die Grundsteuer A zugunsten der Bemessungsgrundlage für die Grundsteuer B.

Diese Umschlüsselung wird bei den vom Land veröffentlichten aufkommensneutralen Hebesätzen durch entsprechende Korrekturen bei der Berechnung bereinigt. Eine überproportionale Belastung bei der Grundsteuer A soll somit vermieden werden.

Zudem wird aktuell der Datenbestand aus 2024 mit dem zukünftigen Datenbestand aus 2025 verglichen, um sicherzustellen, dass allen Einheiten eine neue Bewertung zu Grunde liegt.

Insgesamt stellt sich die Veränderung bei Grundsteuer A und B - **aktuell** - wie folgt dar:

Grundsteuer A	Messbeträge bisher in €	Messbeträge 2025 in €
	139.173	
Stand September 2024		74.221

Grundsteuer B	Messbeträge bisher	Messbeträge 2025
	1.618.718	
Stand September 2024		1.304.404

Diese Auswertung zu den Messbeträgen 2025 ist jedoch noch nicht vollumfänglich aussagekräftig, da noch Datensätze fehlen bzw. vom Finanzamt noch aktualisiert werden müssen.

Es ist bereits absehbar, dass in Folge der Reform das Grundsteuermessbetragsvolumen für die Grundsteuer B stark sinkt, obwohl ca. 650 neue Fälle hinzugekommen sind.

Dieser Rückgang des Grundsteuermessbetragsvolumens lässt sich u. a. durch die Anwendung des Bundesmodells erklären. Das Bundesmodell wird in NRW und sieben weiteren Ländern sowie Sachsen, Saarland und Berlin mit differenzierten Steuermesszahlen je nach Nutzungsart angewandt. Die Entscheidung für das jeweilige Modell hat das Bundesland in eigener Verantwortung getroffen. Durch die Neubewertung sind die Messbeträge in Summe sehr stark gesunken, insbesondere die Messbeträge für die Nichtwohngrundstücke sind hiervon betroffen.

Beim Bundesmodell wird der Grundsteuerwert bebauter Wohnbaugrundstücke nach dem Ertragswertverfahren ermittelt und setzt sich aus einer Boden- und einer Gebäudekomponente zusammen. Nichtwohngrundstücke werden nach dem Sachwertverfahren bewertet.

Durch das Abstellen u. a. auf den Bodenrichtwert, welcher bei Wohn- und Gewerbegrundstücken stark differiert (Beispiel für Dülmen: Bodenrichtwert 2024 im Wohnbaugebiet „Alte Badeanstalt“: 350 €/qm; Bodenrichtwert 2024 im Gewerbegebiet im Bereich Wierlings Busch 40 €/qm), ist eine Verschiebung zwischen den Wohn- und Nichtwohngrundstücken sachlogisch. Durch den Rückgang des Messbetragsvolumens bei den Nichtwohngrundstücken kommt es zu einer zu erwartenden Belastungsverschiebung zwischen Wohn- und Nichtwohngrundstücken.

Möglichkeit der Festlegung von differenzierenden Hebesätzen bei der Grundsteuer B für Wohn- und Nichtwohngrundstücke:

Zur Abmilderung dieser Belastungsverschiebung bei der Grundsteuer B hat das Land das Gesetz über die Einführung einer optionalen Festlegung differenzierender Hebesätze im Rahmen des Grundvermögens bei der Grundsteuer Nordrhein-Westfalen (Nordrhein-Westfalens Grundsteuererhebengesetz - NWGrStHsG) vom 05.07.2024 beschlossen. Die optionale erstmalige Anwendung erfolgt danach zum 1. Januar 2025. Unterschieden wird dabei zwischen in einer Gemeinde liegenden

- unbebauten Grundstücken (§ 247 des Bewertungsgesetzes) und bebauten Grundstücken, die gemäß § 250 Absatz 3 des Bewertungsgesetzes im Sachwertverfahren zu bewerten sind (Nichtwohngrundstücke) und
- bebauten Grundstücken, die gemäß § 250 Absatz 2 des Bewertungsgesetzes im Ertragswertverfahren zu bewerten sind (Wohngrundstücke).

Zu den Wohnbaugrundstücken zählen:	Zu den Nichtwohngrundstücken zählen:
Einfamilienhäuser	Teileigentum
Zweifamilienhäuser	Geschäftsgrundstücke
Mietwohngrundstücke	Gemischt genutzte Grundstücke
Wohnungseigentum	Sonstige bebaute Grundstücke
	Unbebaute Grundstücke

Die Einführung differenzierender Hebesätze wird seit Bekanntwerden sehr kontrovers diskutiert. Hintergrund ist, dass sich in der Zwischenzeit gezeigt hat, dass sich durch die Grundsteuerreform das Werteverhältnis von Wohngrundstücken im Vergleich zu den gewerblich genutzten Grundstücken zu Lasten der Wohngrundstücke verschoben hat („Wertverschiebung“). Dieser Effekt ist mit der neuen Bewertungsmethode für gewerbliche Grundstücke durch das Finanzamt zu erklären (s. o.).

Um diesen Verwerfungen zuvorzukommen, haben z. B. Niedersachsen, Sachsen u. a. bereits auf Landesebene verschiedene Messzahlen für Wohngrundstücke und Nichtwohn-Grundstücke vorgegeben und somit auf der dafür vorgesehenen Landesebene über das System der dort verankerten Bewertung die Berechnungsgrundlagen angepasst. Das Land NRW schließt diese Möglichkeit zum Unverständnis der kommunalen Ebene aus. Es eröffnet mit dem Grundsteuerhebesatzgesetz den Kommunen stattdessen die Möglichkeit, mittels einer Öffnungsklausel und der Einführung eines differenzierenden gemeindlichen Hebesatzrechts für die Grundsteuer B unterschiedliche Steuersätze festzulegen.

Das vorab bekannte Problem der systembedingten ungleichen Gewichtung zwischen Nichtwohngrundstücken und Wohngrundstücken muss somit in jeder Kommune in NRW diskutiert und entschieden werden. Alle Risiken und erheblichen Mehraufwendungen werden auf die kommunale Ebene verlagert. Städte und Gemeinden haben klare Bedenken gegen differenzierende Hebesätze. Sie betrachten den von Seiten des Landes eingebrachten Ansatz nicht nur als ungeeignet sowie auch als fristgerecht nicht umsetzbar, sondern sehen auch, trotz des nun bekanntgegebenen Rechtsgutachtens, erhebliche verfassungsrechtliche Risiken, die mit einem differenzierenden Hebesatzrecht verbunden wären.

Die Kommunen können die neu zugestandene Flexibilität nutzen, um den vielfältigen und unterschiedlichen Entwicklungen in den einzelnen Regionen Rechnung zu tragen. Bei einer Nutzung der neuen Flexibilität obliegt es aber den Kommunen, bei einer Differenzierung der Hebesätze hinreichende verfassungsrechtliche Rechtfertigungsgründe darzulegen. Bei der Ausgestaltung des differenzierenden Hebesatzrechts müssen sich die Kommunen innerhalb verfassungsrechtlicher Grenzen bewegen und dürfen die Eigentümerinnen und Eigentümer einer Grundstücksart nicht unverhältnismäßig stark belasten (Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes). Nutzt eine Kommune die Option, muss sie die Gründe für die von ihr gewählte Differenzierung darlegen, um verfassungsrechtlich abzusichern, dass die Grenzen des Gleichbehandlungsgebots (Artikel 3 GG) trotz der differenziert getroffenen Belastungsentscheidung oder der Lenkungsmaßnahmen nicht überschritten werden. Hier werden hohe Prozessrisiken gesehen.

Sowohl das Bundesministerium der Finanzen (Anlage 1) als auch die kommunalen Spitzenverbände in NRW (Anlage 2) lehnen derzeit die optionale Einführung eines differenzierenden gemeindlichen Hebesatzrechts ab. Auch der Kreis Coesfeld als untere staatliche Aufsichtsbehörde spricht für die Kommunen seines Kreises die Empfehlung aus, zumindest zunächst von der Einführung differenzierender Hebesätze abzusehen (Anlage 3).

Im Falle einer Differenzierung sind zudem viele Software-Fragen zu klären, welche erst nach und nach beantwortet und technisch gelöst werden können. Hierbei wird es jedoch auch eine herausfordernde Aufgabe für die Softwareanbieter, die Änderungen mit entsprechender gesetzlich vorgesehener Zertifizierung zur Verfügung zu stellen. Hinzu kommt die aufwendige örtliche Auswertung der Grundstücke nach den dann zu bestimmenden Kategorien. Hier muss dann jeder Fall manuell überprüft werden.

Mögliche Auswirkungen einer Hebesatzdifferenzierung bei der Grundsteuer B:

Die vom Finanzamt berechneten aufkommensneutralen differenzierenden Hebesätze bei der Grundsteuer B belaufen sich für die Stadt Dülmen auf:

Grundsteuer B Wohnbaugrundstücke: 619 %
 Grundsteuer B Nichtwohngrundstücke: 1095 %

Aufgrund der bisher erfassten neuen Grundsteuerbewertungen für die Grundsteuer B ergeben sich die folgenden **durchschnittlichen Werte je Grundsteuerbewertung:**

Wohnbaugrundstücke

Grundstücksart	Bisheriger Messbetrag in €	Messbetrag ab 2025 in €	Grundsteuer B in €		
			bisher	ab 2025 bei einheitlichen Hebesätzen	ab 2025 bei differenzierten Hebesätzen
	∅	∅	∅ 550 %	∅ 712 %	∅ 619 %
Einfamilienhaus	73,23	72,83	402,77	518,55	450,82
Zweifamilienhaus	94,68	85,48	520,74	608,62	529,12
Mietwohngrundstück	180,06	141,09	990,33	1.004,56	873,35
Wohnungseigentum	48,59	42,82	267,25	304,88	265,06

Nichtwohngrundstücke

Grundstücksart	Bisheriger Messbetrag in €	Messbetrag ab 2025 in €	Grundsteuer B in €		
			bisher	ab 2025 bei einheitlichen Hebesätzen	ab 2025 bei differenzierten Hebesätzen
	∅	∅	∅	∅	∅
			550%	712%	1.095%
Teileigentum	103,55	71,56	569,53	509,51	783,58
Geschäftsgrundstück	657,97	303,42	3.618,84	2.160,35	3.322,45
gemischt genutzte Grundstücke	227,41	129,49	1.250,76	921,97	1.417,92
sonstige bebaute Grundstücke	139,32	107,04	766,26	762,12	1.172,09
unbebaute Grundstücke	41,52	37,29	228,69	265,50	408,33

Bei den vorstehenden Werten handelt es sich um Durchschnittswerte nach dem derzeitigen Datenstand. Aus bereits angesprochenen Gründen wird sich dieser Datenbestand bis zum Jahresende noch verändern. Die konkrete Betroffenheit kann sowohl positiv als auch negativ für den einzelnen Grundsteuerpflichtigen von der Durchschnittsbetrachtung abweichen.

Fazit:

Die Umsetzung der Grundsteuerreform stellt die Städte und Gemeinden bereits jetzt vor große Herausforderungen und ist mit erheblichem personellem Mehraufwand verbunden. Der nicht vollständige Datenbestand des Finanzamtes und das enge Zeitfenster für die Umsetzung stellen weitere besondere Belastungen dar, um fristgerecht die Umstellung zu gewährleisten. Zusätzliche Anforderungen wie die gleichzeitige Einführung einer differenzierten Grundsteuer B (noch keine programmtechnische Umsetzungsmöglichkeit über die Software gegeben (!)), verbunden mit rechtlichen Unwägbarkeiten sowie drohenden Prozessrisiken, könnten eine fristgerechte Umsetzung der Reform erheblich gefährden.

Die Verwaltung schlägt daher vor, einen einheitlichen Hebesatz für Wohn- und Nichtwohngrundstücke bei der Grundsteuer B festzulegen (und auf die Einführung differenzierter Hebesätze zunächst zu verzichten).

Die Kommunen im Kreis Coesfeld haben sich sowohl auf der Kämmerertagung am 29.08.2024 als auch auf der Bürgermeisterkonferenz am 02.09.2024 ebenfalls dafür ausgesprochen, keine Hebesatzdifferenzierung vorzunehmen.

Im Rahmen der Sitzungen des Hauptausschusses und der Stadtverordnetenversammlung im Dezember 2024 sollen die endgültigen (einheitlichen) Hebesätze für das Jahr 2025 durch den Erlass einer Hebesatzsatzung festgelegt werden.

Zu 2:

Grundsteuer C = separater Hebesatz für baureife, unbebaute Grundstücke

Mit dem „Gesetz zur Änderung des Grundsteuergesetzes zur Mobilisierung von baureifen Grundstücken für die Bebauung“ wird den Kommunen das Recht eingeräumt, ab dem Jahr 2025 aus städtebaulichen Gründen auf unbebaute, baureife Grundstücke einen erhöhten Hebesatz festzulegen und damit ermöglicht, eine dritte Grundsteuer einzuführen.

Die Steuer soll gegenüber der Grundsteuer B baureife, unbebaute Grundstücke in Gebieten mit besonderem Wohnraumbedarf höher besteuern. Baureife Grundstücke sind unbebaute Grundstücke im Sinne des § 246 Bewertungsgesetz, die nach Lage, Form und Größe und ihrem sonstigen tatsächlichen Zustand sowie nach öffentlich-rechtlichen Vorschriften sofort bebaut werden könnten. Eine erforderliche, aber noch nicht erteilte Baugenehmigung sowie zivilrechtliche Gründe, die einer sofortigen Bebauung entgegenstehen, sind unbeachtlich. Begründet wird die Einführung einer Grundsteuer C damit, Spekulation mit unbebauten, aber baureifen Grundstücken zu verteuern und finanzielle Anreize zu schaffen, auf baureifen Grundstücken tatsächlich Wohnraum zu schaffen. Dabei ist zu beachten, dass die örtlich zuständige Kommune nach pflichtgemäßem Ermessen darüber zu entscheiden hat, ob eine besondere Nachfrage nach Bauland besteht und welche steuerliche Belastung im Rahmen der verfassungsmäßigen Vorgaben den betroffenen Grundstückeigentümern auferlegt werden soll. Bei der Regelung handelt es sich um eine Kann-Vorschrift.

Aus städtebaulichen Gründen kann die Kommune für baureife Grundstücke einen gesonderten Hebesatz festsetzen. Als städtebauliche Gründe kommen laut Gesetz zur Änderung des Grundsteuergesetzes zur Mobilisierung von baureifen Grundstücken für die Bebauung insbesondere die Deckung eines erhöhten Bedarfes an Wohn- und Arbeitsstätten sowie Gemeindebedarfs- und Folgeeinrichtungen, die Nachverdichtung bestehender Siedlungsstrukturen oder die Stärkung der Innenentwicklung in Betracht. Dabei ist zu beachten, dass der Hebesatz auf einen bestimmten Gemeindeteil zu beschränken ist, wenn nur für diesen Teil die städtebaulichen Gründe vorliegen. Dieser Teil muss dann mindestens 10 Prozent des gesamten Gemeindegebietes umfassen und mehrere baureife Grundstücke enthalten.

Aus den o. g. Gründen ergibt sich hierdurch ein erheblicher Vorbereitungs- und Klärungsaufwand für die Kommunen. Die von dem Hebesatz betroffenen Grundstücke wären sehr aufwendig zu ermitteln. Die Einzelgrundstücke sind in einer Karte nachzuweisen und im Wege einer Allgemeinverfügung öffentlich bekanntzugeben. In der Allgemeinverfügung müssen die städtebaulichen Erwägungen nachvollziehbar dargelegt werden und die Wahl des Gebietes ist zu begründen. Anschließend wären diese Grundstücke der Steuerabteilung zur entsprechenden Veranlagung mitzuteilen.

Der Einführung einer Grundsteuer C sollte eine fiskalische Prüfung des Nutzens vorangehen. Hierfür können naturgemäß vor der aufwendigen Ermittlung von Einzelgrundstücken keine belastbaren Daten genannt werden. Da unbebaute Grundstücke in den meisten Fällen sehr niedrig bewertet sind, sind voraussichtlich nur unerhebliche Mehrerträge zu erzielen. Zudem scheinen die Effekte für Steuerpflichtige zu gering zu sein, als dass diese zu einer Bebauung tatsächlich animieren. Weiterhin ist schon heute verfassungsrechtlich umstritten, ob die Grundsteuer C den gerichtlichen Prüfungen standhalten wird. Erläuterungen zur Prüfung der Einführung einer Grund-

steuer C, z. B. in Form einer Arbeitshilfe, liegen derzeit nicht vor, so dass derzeit erhebliche Unsicherheiten bei der Umsetzung bestehen.

Im Arbeitskreis der Kämmerer auf Ebene der kreisangehörigen Kommunen im Kreis hat man sich ebenfalls zu dieser Thematik ausgetauscht und empfohlen zunächst von einer Einführung der Grundsteuer C abzusehen. Es wird erwartet, dass der erzielbare Nutzen in keinem adäquaten Verhältnis zum erforderlichen Aufwand steht. Demzufolge sollten evtl. Erfahrungen aus anderen Kommunen mit der Einführung zunächst abgewartet werden.

Verwaltungsseitig wird deshalb empfohlen, auf die Einführung einer Grundsteuer C zunächst zu verzichten.

Klimarelevanz:

Auswirkungen keine

gez.

Hövekamp
Bürgermeister

Anlagen:

Anlage 1_Schreiben des Bundesfinanzministeriums

Anlage 2_Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände zum Gesetzentwurf

Anlage 3_Einschätzung der Kommunalaufsicht Kreis Coesfeld