

Grundsteuerreform: Berechnung gemeindescharfer aufkommensneutraler Hebesätze für die Grundsteuer B für das Jahr 2025

Methodenbeschreibung

ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung
an der Universität München e.V.

Niederlassung Dresden

Poschingerstr. 5

81679 München

1 Kontext

Im Jahr 2018 hat das Bundesverfassungsgericht die Vorschriften zur Einheitsbewertung für die Bemessung der Grundsteuer für verfassungswidrig erklärt (BVerfG, Urteil vom 10. April 2018 - 1 BvL 11/14). Der Gesetzgeber wurde mit dem Urteil verpflichtet, bis zum Ende des Jahres 2019 eine Neuregelung zu treffen, die spätestens mit Beginn des Jahres 2025 in Kraft tritt. Die Verfassungswidrigkeit der bisherigen Regeln der Einheitsbewertung und die entsprechend notwendig gewordene Grundsteuerreform führen dazu, dass sämtliche Grundstücke neu bewertet werden müssen.

Bisher erfolgte die Berechnung der Grundsteuer, indem zuerst der Einheitswert und anschließend der Grundsteuermessbetrag vom Finanzamt ermittelt wurden. Letzterer ergibt multipliziert mit dem Hebesatz der Gemeinde die jährliche Grundsteuer. Die dabei verwendeten Einheitswerte beruhen in Sachsen auf Daten aus dem Jahr 1935. Ab dem Jahr 2025 erfolgt die Festsetzung der Grundsteuer auf Basis neuer Wertansätze. Hierbei werden nach bundeseinheitlich normiertem Recht verschiedene Parameter herangezogen, wie z. B. der Bodenrichtwert, die Grundstücksfläche und das Alter des Gebäudes, bei Wohngrundstücken zusätzlich die Wohnfläche und die typisierte Nettokaltmiete sowie bei Nichtwohngrundstücken zusätzlich die Gebäudeart und die Bruttogrundfläche. Der vom Finanzamt festgestellte Grundsteuerwert wird dann mit der nach Art der Nutzung differenzierten Grundsteuermesszahl¹ multipliziert und bildet den Grundsteuermessbetrag. Wie bisher multiplizieren die Gemeinden diesen mit dem jeweiligen Hebesatz, um die auf das einzelne Grundstück entfallende Grundsteuer zu berechnen. Die Gemeinden legen die Hebesätze im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung nach Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz ausgerichtet an ihrem Finanzbedarf selbstständig und eigenverantwortlich fest (Art. 106 Abs. 6 Grundgesetz i.V.m. § 25 Abs. 1 Grundsteuergesetz).

Die Reform der Grundsteuer soll nach dem Willen von Bund und Ländern aufkommensneutral umgesetzt werden. Das bedeutet, dass sich das Aufkommen der Grundsteuer nicht allein durch die Rechtsänderungen zum Jahr 2025 erhöhen soll. Vielmehr sollen die Gemeinden die Hebesätze so anpassen, dass auch bei veränderter Bewertung aller Grundstücke die Einnahmen jeder Gemeinde aus der Grundsteuer B vom Jahr 2024 zum Jahr 2025 insgesamt konstant bleiben.² Der Freistaat Sachsen stellt Gemeinden sowie Bürgerinnen und Bürgern anhand der aktuell vorliegenden Daten Informationen zur Höhe der Hebesätze der Grundsteuer B bereit, die ab 2025 eine Aufkommensneutralität gewährleisten dürften. Zu deren Ermittlung wurden im Rahmen eines Projekts des Sächsischen

¹ Sachsen hat für bebaute Grundstücke des Grundvermögens (Grundsteuer B) landesspezifische Grundsteuermesszahlen (0,36 Promille für Wohngrundstücke und 0,72 Promille für Nichtwohngrundstücke) festgelegt (Sächsisches Grundsteuermesszahlengesetz).

² Die Aufkommensneutralität bezieht sich dabei nicht auf die einzelne Grundstückseigentümerin bzw. den einzelnen Steuerschuldner, sondern auf die Gemeinde insgesamt. Für die Einzelne bzw. den Einzelnen wird es aufgrund der neuen Wertansätze regelmäßig zu einer höheren oder niedrigeren künftigen Grundsteuerbelastung kommen.

Staatsministeriums der Finanzen vom ifo Institut, Niederlassung Dresden umfangreiche Auswertungen und Berechnungen durchgeführt. Die Ermittlung der neuen Grundstückswerte ist allerdings noch nicht abgeschlossen, sodass zum gegenwärtigen Zeitpunkt nur vorläufige Werte für die aufkommensneutralen Hebesätze ausgewiesen werden können. Wegen des von Gemeinde zu Gemeinde unterschiedlichen Bearbeitungsstands der Feststellungen nach neuem Recht sowie teilweise noch ungeprüfter Datenpunkte müssen für die Berechnungen verschiedene Annahmen getroffen werden, die im Folgenden dargestellt werden. Wegen dieser Unwägbarkeiten werden Bandbreiten möglicher aufkommensneutraler Hebesätze ausgewiesen, in denen sich die tatsächlichen aufkommensneutralen Hebesätze bewegen dürften.

Die Berechnungen für die Grundsteuer A können zum aktuellen Zeitpunkt aufgrund des geringeren Bearbeitungsstandes in den Finanzämtern nicht belastbar vorgenommen werden, weshalb sich die Informationsbereitstellung auf die Grundsteuer B beschränken muss.

2 Methodik

Das Vorgehen zur Berechnung der aufkommensneutralen Hebesätze gliedert sich in drei Schritte. Zunächst wird das erwartete Grundsteueraufkommen nach geltendem („alten“) Recht für das Jahr 2024 ermittelt. Danach werden die Messbetragsvolumina nach „neuem Recht“ geschätzt. Abschließend wird das Trend-Kassenaufkommen 2024 als Referenzaufkommen für das Jahr 2025 definiert und daraus die aufkommensneutralen Hebesätze der Grundsteuer B für 2025 berechnet.

2.1 Ermittlung des Referenzaufkommens 2025

Im ersten Schritt wird das Trend-Grundsteueraufkommen des Jahres 2024 nach den Regelungen des bis 2024 geltenden Rechts ermittelt. Für die erforderliche Hochrechnung der Realsteueraufkommen aus der Grundsteuer B werden als Stützzeitraum die Jahre 1999-2022 des Realsteuervergleichs des Statistischen Landesamtes Sachsen genutzt. Diese Daten werden durch Informationen aus der Vierteljährlichen Kassenstatistik für das Jahr 2023 ergänzt. Um bei der Fortschreibung des Kassenaufkommens Effekte veränderter Hebesätze sowie etwaiger Sondereffekte durch Stundungen oder verspäteter Zahlungen auszuklammern, erfolgt die Fortschreibung anhand der Grundbeträge der Jahre

1999-2023. Diese ergeben sich aus der Division des Grundsteueraufkommens durch den im jeweiligen Jahr geltenden Hebesatz.³ Der Grundbetrag wird dann gemeindeweise linear bis 2024 fortgeschrieben und mit den Hebesätzen der Grundsteuer B für 2024 multipliziert.⁴ Daraus ergibt sich das Trend-Grundsteueraufkommen des Jahres 2024, das später als Referenzaufkommen für das Jahr 2025 dient. Sowohl 2024 als auch 2025 kann es in einzelnen Gemeinden jedoch tatsächlich zu Abweichungen im Kassenaufkommen vom langjährigen Trend kommen, die für die angestrebte Aufkommensneutralität aber unberücksichtigt bleiben.

2.2 Ermittlung der Messbetragsvolumina 2025

Im zweiten Schritt werden die Grundsteuermessbetragsvolumina aus den bereits nach neuem Recht bewerteten Fällen berechnet. Die von den sächsischen Finanzämtern festgestellten Grundsteuermessbeträge nach neuem Recht sind mit einer Reihe von Unsicherheiten behaftet:

- Es ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt unbekannt, für wie viele Flurstücke nach neuem Recht tatsächlich Erklärungen abzugeben sind. Aufgrund von bspw. Gebäuden auf fremden Grund und Boden oder der Zusammenlegung von Aktenzeichen ergibt sich eine vom aktuellen Rechtsstand abweichende Fallzahl, die gegenwärtig noch nicht exakt bestimmt werden kann. Wird unterstellt, dass die aus den Bestandsdaten hergeleitete Sollzahl zutreffend ist, reicht der Bearbeitungsstand in den Gemeinden zum Stichtag 31. März 2024 von rund 67 Prozent bis über 100 Prozent.
- Der Datensatz nach neuem Recht ist aufgrund von möglicherweise unzutreffenden Angaben in den Erklärungen der Steuerpflichtigen mit Fehlern behaftet, beispielsweise bei Grundstücks- bzw. Gebäudegröße, Angaben der Grundstücksart oder Angabe des Aktenzeichens. Auch die Angaben zum Alter der Gebäude können fehlerbehaftet sein, zum Beispiel wenn zu späteren Zeitpunkten Anbauten errichtet oder Kernsanierungen vorgenommen wurden. Daraus können Fälle mit deutlich zu hohen oder zu niedrigen Messbeträgen oder Zuordnungsprobleme resultieren. Zum Zweck der Identifikation solcher Angaben wurden auch Daten nach dem bis 2024 geltenden Bewertungsrecht ausgewertet. Die Zusammenführung der Daten nach „altem“ und „neuem“ Recht war jedoch nur unvollständig möglich, sodass die Methoden der Fehlerbereinigung (s.u.) zwangsläufig nicht alle Grundstücke umfassen konnten.

³ Die Hebesätze aus dem Realsteuervergleich entsprechen nicht immer genau den im jeweiligen Jahr gültigen Hebesätzen, da das in einem Jahr vereinnahmte Aufkommen z.B. teilweise noch Zahlungen von Fällen aus Vorjahren zu anderen Hebesätzen enthalten kann.

⁴ Zur Ermittlung der Hebesätze des Jahres 2024 hat das Sächsische Staatsministerium der Finanzen eine Abfrage bei allen sächsischen Kommunen durchgeführt.

- Die Daten wurden über Aktenzeichen erfasst und anschließend über den Amtlichen Gemeindeschlüssel den Gemeinden zugeordnet. In einigen Fällen ergaben sich dabei Unstimmigkeiten in der Gemeindezuordnung, die für die vorliegenden Berechnungen nicht abschließend aufgeklärt werden konnten. Insbesondere bei kleineren Gemeinden kann dies zu Abweichungen des tatsächlichen aufkommensneutralen Hebesatzes von der ausgewiesenen Spanne führen.⁵
- Im Trend-Kassenaufkommen des Jahres 2024 ist das Grundsteueraufkommen aus Grundstücken im Besitz der Gemeinde unter Umständen unvollständig abgebildet. In den Daten nach neuem Recht konnte mangels Identifikationsmöglichkeit solcher Grundstücke eine Bereinigung bei der Ermittlung der Messbetragsvolumina nicht vorgenommen werden. Analysen der Datensätze sowie vereinzelte Rückmeldungen aus den Gemeinden legen nahe, dass es nicht flächendeckend zu einer nennenswerten Verzerrung der Ergebnisse kommt.
- Die bereitgestellten Daten zu den Grundsteuermessbeträgen nach altem Recht können nur bedingt mit den Daten nach neuem Recht zusammengeführt werden. Zwar sollte eine Zuordnung über Aktenzeichen möglich sein, allerdings gibt es eine große Zahl an Fällen, die nur in einem Datensatz auftauchen. Auch Aktenzeichen, die in beiden Datensätzen enthalten sind, umfassen nicht zwangsläufig dieselben Flurstücke, was den Vergleich erschwert.
- Unsicherheiten bezüglich der Höhe der künftigen Messbetragsvolumina resultieren ferner aus ungewissen Aussichten zum Erfolg von Einsprüchen gegen die Messbetrags- und Grundsteuerwertbescheide. Wird noch nicht entschiedenen Einsprüchen stattgegeben, kann sich das Messbetragsvolumen noch in unbekanntem Umfang ändern.

Es gibt keine Möglichkeiten, den Datensatz um die genannten Unsicherheiten vollumfassend zu bereinigen. Für eine vollständige Bereinigung wäre eine Prüfung aller Einzelfälle notwendig. Eine solche manuelle Prüfung aller Einzelfälle ist nicht vorgesehen und kurzfristig nicht leistbar.

Die Belastbarkeit der Ergebnisse hängt damit letztlich von der Qualität der zugrundeliegenden Daten ab. Für die Aussagekraft der Berechnungen spricht, dass die festgestellten Grundsteuermessbeträge für die Gemeinden bindend sind. Zudem ist die Mehrzahl der Messbetragsbescheide mittlerweile bestandskräftig. Daher wird das Kassenaufkommen 2025 tatsächlich zum Teil auf Bescheiden beruhen, bei denen bspw. bei der Grundsteuererklärung fehlerhafte Angaben gemacht wurden, die aber bisher nicht beanstandet wurden. Zur Erhöhung der Belastbarkeit der Ergebnisse wurden zudem Strategien umgesetzt, um den genannten Unsicherheiten zu begegnen. So wurden die Messbetragsvolumina nach vier verschiedenen Varianten (1a, 1b, 2a, 2b) berechnet, um eine Spanne möglicher tatsächlicher aufkommensneutraler Hebesätze zu erhalten.

⁵ In den Berechnungen wird die Annahme getroffen, dass der Amtliche Gemeindeschlüssel, der den Aktenzeichen nach altem Recht zugeordnet wurde, auch denselben Aktenzeichen nach neuem Recht zugeordnet werden muss.

Hierbei wird unterstellt, dass die ausstehenden Fälle im Durchschnitt das gleiche Messbetragsvolumen aufweisen wie bearbeitete Fälle und dass die erwartete Feststellungszahl zutreffend ist.⁷

2.3 Berechnung der aufkommensneutralen Hebesätze

Im dritten Schritt werden die aufkommensneutralen Hebesätze berechnet. Hierzu wird das Trend-Grundsteueraufkommen 2024 (aus Schritt 1) als Referenzgröße für das Grundsteueraufkommen 2025 definiert und durch die ermittelten Messbetragsvolumina (aus Schritt 2) geteilt. Da das Messbetragsvolumen nach neuem Recht in verschiedenen Varianten ermittelt wird, ergibt sich eine Spannweite für die aufkommensneutralen Hebesätze. Die berechneten Hebesätze werden auf 5 Prozentpunkte gerundet ausgewiesen. Die Angabe einer Spannweite ist notwendig, um den genannten Unsicherheiten bei den für 2024 errechneten Trend-Steueraufkommen nach altem Recht (Schritt 1) als auch bei den aggregierten Grundsteuermessbeträgen nach neuem Recht (Schritt 2) Rechnung zu tragen. Wenn der Bearbeitungsstand in einzelnen Gemeinden die erwartete Feststellungszahl gut abbildet und die verwendete Methodik zur Datenbereinigung keine unplausiblen Datenpunkte identifiziert, kann die Spannweite sehr klein ausfallen. Dies würde eine Exaktheit der Berechnungen suggerieren, die tatsächlich aufgrund der oben genannten weiteren Unsicherheiten im Datensatz nicht gewährleistet werden kann. Es wird daher eine minimale Spannweite von 20 Prozentpunkten definiert. Je nach Datenlage kann die Spannweite in einzelnen Gemeinden aber auch groß ausfallen, beispielsweise wenn der (aus den erwarteten Festsetzungszahlen abgeleitete) Bearbeitungsstand nach neuem Recht noch vergleichsweise gering ist. Eine Einengung dieser Bandbreite wäre erst möglich, wenn zusätzliche Daten vorliegen bzw. eine Überprüfung von zunächst unplausibel erscheinenden Fällen vorgenommen wurde. Ist die Spannweite einer Gemeinde überproportional groß, wird die Gemeinde vertieft analysiert und werden ggf. einzelne Sachverhalte oder Bereinigungen auf Plausibilität geprüft.

⁷ Die Hochrechnung erfolgt auf 99 Prozent der erwarteten Feststellungszahl, da im Regelfall nicht für alle Fälle die Grundsteuer tatsächlich vereinnahmt werden kann. Es erfolgt ein pauschaler Abschlag in Höhe von einem Prozent des erwarteten Messbetragsvolumens in obiger Abgrenzung.