

Vorlage für die Sitzung des Senats am 18. Juni 2024

Eckpunkte zur Einführung eines Landessteuermesszahlengesetzes

A. Problem

Die Umsetzung der Grundsteuerreform befindet sich auf der Zielgeraden. Die Bewertung der Grundstücke und Immobilien in den Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven ist zu rund 96 % abgeschlossen. Die neuen Grundsteuerwerte bilden die Bemessungsgrundlage für die Grundsteuer ab 2025.

Bremen setzt das Bundesmodell um. Die Höhe der Grundsteuer ist – wie bisher auch – in einem dreistufigen Verfahren zu ermitteln:

$$\text{Grundsteuerwert} \times \text{Steuermesszahl} \times \text{Hebesatz der Gemeinde} = \text{Grundsteuer}$$

Die Messzahlen dienen der Verteilung der Grundsteuerbelastung zwischen den drei übergeordneten Bereichen: Wohnen – Nichtwohnen (Gewerbe) – Unbebaute Grundstücke.

Zum Bereich Wohnen zählen alle Einfamilienhäuser, Zweifamilienhäuser, Mietwohngrundstücke und Eigentumswohnungen. Nichtwohngrundstücke, sind alle Grundstücke, die überwiegend gewerblich oder öffentlich genutzt werden. Dazu zählen gemischt genutzte Grundstücke, Geschäftsgrundstücke, sonstige bebaute Grundstücke und Teileigentum. Unbebaute Grundstücke sind alle Grundstücke, auf denen sich kein Gebäude befindet und die nicht land- und forstwirtschaftlich genutzt werden.

Die auf den jeweiligen Grundsteuerwert anzuwendende Steuermesszahl ergibt sich aus dem Grundsteuergesetz (GrStG). Das neue Grundsteuergesetz sieht folgende Messzahlen in §15 Abs. 1 GrStG vor:

1. Für unbebaute Grundstücke eine Messzahl von 0,34 Promille
2. Für bebaute Grundstücke
 - im Bereich Wohnen eine Messzahl von 0,31 Promille
 - im Bereich Nichtwohnen eine Messzahl von 0,34 Promille

Der Bundesgesetzgeber hat die Messzahlen so gewählt, dass die bisherige Aufteilung des Aufkommens der Grundsteuer B auf die drei großen Bereiche Wohnen – Nichtwohnen – unbebaute Grundstücke beibehalten werden sollte. Abgestellt hat der Bundesgesetzgeber auf die Aufteilung auf Bundesebene.

Die Bewertung der Grundstücke führt bei Anwendung der Bundesmesszahlen aus § 15 Grundsteuergesetzes im Land Bremen zu folgender Belastungsverteilung:

Anteil am Grundsteueraufkommen	Bremen	Änderung	Bremerhaven	Änderung
Anteil Wohngrundstücke bisher	52,5 %	≈ (+ 19)	59,5 %	≈ (+14)
Anteil Wohngrundstücke neu	71,5 %		73,5 %	
Anteil Nichtwohngrundstücke bisher	46 %	≈ (-20)	38 %	≈ (-15)
Anteil Nichtwohngrundstücke neu	26 %		23 %	
Anteil unbebaute Grundstücke bisher	1,5 %	≈ (+1)	2 %	≈ (+1)
Anteil unbebaute Grundstücke neu	2,5 %		3 %	

Die geänderte Verteilung ist auf die unterschiedlich starke Wertsteigerung bei Wohngrundstücken und Nichtwohngrundstücken zurückzuführen. Erstmals werden die Bodenrichtwerte für die Ermittlung der Grundsteuerwerte berücksichtigt. Diese sind in Wohngebieten deutlich höher als in Gewerbegebieten. Ferner definiert das neue Bewertungsrecht die Grundstücksarten abweichend vom alten Bewertungsrecht.

Aus diesem Effekt der Neubewertung ergibt sich eine verstärkte Grundsteuerbelastung bei Wohngrundstücken, die aufgrund der Umlegbarkeit der Grundsteuer auf die Miete nicht nur Wohnungseigentümer:innen, sondern auch Mieter:innen belastet. Nichtwohngrundstücke hingegen werden stark entlastet.

Insgesamt soll die Grundsteuerreform aufkommensneutral umgesetzt werden. Bei der Vorgabe der Aufkommensneutralität handelt es sich um eine von Beginn der Reform an öffentlich kommunizierte und unverrückbare Rahmenbedingung, die bundesweit beschlossen und auch in die Begründung des Gesetzes aufgenommen wurde, um die Akzeptanz der Grundsteuerreform nicht zu gefährden. Zur aufkommensneutralen Umsetzung der Grundsteuerreform hat sich Bremen bereits in seinem Bürgerschaftsbeschluss vom 29. Januar 2020 bekannt. Auch die Regierungsparteien haben die aufkommensneutrale Umsetzung der Grundsteuerreform zum Gegenstand ihres Koalitionsvertrages gemacht (Rz. 7951 und 8002). Aufkommensneutralität bedeutet, dass das Aufkommen der Grundsteuer durch die Neubewertung aller Grundstücke und Immobilien nicht erhöht werden soll. Es ist das Ziel, dass das Aufkommen aus der Grundsteuer im Jahr 2025 dem Aufkommen im Jahr 2024 entspricht. Das Aufkommen der Grundsteuer resultiert aus der Grundsteuer A für land- und forstwirtschaftlich genutzte Grundstücke und aus der Grundsteuer B, für bebaute und unbebaute Grundstücke, die nicht der land- und Forstwirtschaft dienen.

Das Aufkommen der Grundsteuer in der Stadtgemeinde Bremen beträgt rund 179,4 Mio. € (davon rund 161.000 € Grundsteuer A und 179,2 Mio. € Grundsteuer B). In der Stadtgemeinde Bremerhaven beträgt das Aufkommen der Grundsteuer rund 32 Mio. € (davon rund 128.000 € Grundsteuer A und 31,9 Mio. € Grundsteuer B).

Die Grundsteuerbescheide für die Grundsteuer ab 2025 müssen den Grundstückseigentümer:innen rechtzeitig vor dem ersten Zahlungstermin und damit vor dem 15. Februar 2025 zugesandt werden.

B. Lösung

Der Effekt der Belastungsverschiebung zu Lasten der Wohngrundstücke soll mittels eines Landessteuermesszahlengesetzes eingedämmt werden. Auf Grundlage des daraus ermittelten Steuermessbetragsvolumens sollen die aufkommensneutralen Hebesätze ermittelt werden.

1. Landessteuermesszahlen:

Der sich aus der Anwendung der Bundesmesszahlen ergebenden geänderten Lastverteilung lässt sich auf Landesebene durch die Festlegung von Landesmesszahlen entgegenwirken. Die Schaffung eines entsprechenden Landesgesetzes ist nach Artikel 72 Absatz 3 Nummer 7 Grundgesetz zulässig. Danach haben die Länder die Möglichkeit auf dem Gebiet der Grundsteuer landesgesetzliche Regelungen zu treffen. Die Länder Sachsen, Saarland und Berlin haben von dieser Ermächtigung bereits Gebrauch gemacht und eigene Landessteuermesszahlengesetze erlassen.

Ziel ist es, durch Landesmesszahlen die derzeitige Verteilung des Aufkommens der Grundsteuer B auf Landesebene beizubehalten und so Wohngrundstücke landesweit im Vergleich zur Anwendung der Messzahlen gemäß § 15 GrStG zu entlasten. Technisch erfolgt dies durch die Erhöhung der Messzahlen für Nichtwohngrundstücke und unbebaute Grundstücke. Der Senator für Finanzen hat die hierfür erforderlichen Berechnungen mit Unterstützung des Statistischen Landesamtes vorgenommen. Als Ergebnis hieraus sollen die erforderlichen Messzahlen für Nichtwohngrundstücke und unbebaute Grundstücke von 0,34 Promille auf 0,75 Promille angehoben werden. Die Messzahl für Wohngrundstücke beträgt – wie in § 15 GrStG – 0,31 Promille.

Auf Landesebene ergibt sich bei Anwendung der vorgenannten Messzahlen die folgende Verteilung:

	Verteilung Grundsteuer B im Land Bremen
Wohnen	53 % (wie bisher)
Nichtwohnen	42 % (bisher 45 %)
unbebaute Grundstücke	5 % (bisher 2 %)

Für die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven ergeben sich folgende Verteilungen:

	Bremen	Bremerhaven
Wohnen	53 %	54 %
Nichtwohnen	42 %	39 %
unbebaute Grundstücke	5 %	7 %

Durch die Landesmesszahlen werden Wohngrundstücke im Land Bremen und damit in beiden Stadtgemeinden im Vergleich zur Anwendung der Bundesmesszahlen erheblich entlastet. So sinkt der Anteil, den Wohngrundstücke am Aufkommen der Grundsteuer in Bremen tragen, von 71,5 % (bei Anwendung der Bundesmesszahlen) auf 53 %. In Bremerhaven sinkt der Anteil, den Wohngrundstücke am Aufkommen der Grundsteuer tragen, von 73,5 % (bei Anwendung der Bundesmesszahlen) auf 54 %.

Im Vergleich zur derzeitigen Verteilung des Aufkommens bleibt in der Stadtgemeinde Bremen der Anteil, den Wohngrundstücke am Aufkommen tragen, nahezu gleich. Lediglich unbebaute Grundstücke tragen künftig einen etwas höheren Anteil am Aufkommen (bisher 1,5 %, neu 5 %). Insoweit werden Nichtwohngrundstücke entlastet. Für die Stadtgemeinde Bremerhaven führt die Anwendung der Landesmesszahlen zu

einer Entlastung für Wohngrundstücke im Verhältnis zur derzeitigen Lastverteilung. Der Anteil, den Nichtwohngrundstücke am Aufkommen tragen, bleibt nahezu unverändert. Dafür steigt der Anteil, den unbebaute Grundstücke am Aufkommen tragen, von bisher 2 % auf rund 7 %.

Der Anstieg der Belastung bei unbebauten Grundstücken entspricht in der Grundintention der Begründung einer erhöhten Grundsteuer auf unbebaute und bebauungsreife Grundstücke („Grundsteuer C“), ohne jedoch ein eigenes Gesetz für entsprechende Grundstücke beschließen zu müssen. Hierdurch kann ein Anreiz zur Bebauung entsprechender Grundstücke gesetzt werden. In verdichteten Räumen ist es im Interesse der Allgemeinheit, dass verfügbare Grundstücke, insbesondere in Zeiten knappen Wohnraums, auch genutzt werden.

Im Wege eines Landesmesszahlengesetzes sollen demnach folgende Landesmesszahlen festgelegt werden:

Wohngrundstücke: 0,31 Promille

Nichtwohngrundstücke: 0,75 Promille

Unbebaute Grundstücke: 0,75 Promille

2. Aufkommensneutrale Hebesätze

Die Grundsteuerreform soll insgesamt aufkommensneutral umgesetzt werden. Das bedeutet, dass das Grundsteueraufkommen insgesamt durch die Neubewertung der Grundstücke und Immobilien nicht steigen soll. Aufkommensneutralität bedeutet aber nicht Belastungsneutralität im Einzelfall. Für die Grundstückseigentümer:innen kann es zu Veränderungen bei der Höhe ihrer Grundsteuer kommen – einige werden mehr zahlen als bisher, andere dafür weniger.

Die vorgenannten Landesmesszahlen sind bei der Ermittlung der aufkommensneutralen Hebesätze zu berücksichtigen.

Um die Grundsteuerreform in Bremen aufkommensneutral umzusetzen, hat der Senator für Finanzen bei der Ermittlung der zukünftigen Hebesätze auf die Unterstützung des Statistischen Landesamtes zurückgegriffen. Dadurch konnte gewährleistet werden, dass im Wege einer qualifizierten Hochrechnung auch noch fehlende Grundsteuerwerte in die Berechnung des Messbetragsvolumens einfließen und die bereits vorliegenden Messbetragswerte qualitätsgesichert werden konnten. Für rund 96 % aller Grundstücke war die Neubewertung bereits erfolgt; für die fehlenden rund 4 % aller Grundstücke war eine Hochrechnung erforderlich.

Für die Stadtgemeinde Bremen ergibt sich danach für die Grundsteuer B voraussichtlich ein Hebesatz von 755 %, um das bisherige Aufkommen zu erzielen.

Für die Stadtgemeinde Bremerhaven beträgt der aufkommensneutrale Hebesatz für die Grundsteuer B voraussichtlich 900 %.

Durch die Neubewertung aller Grundstücke im Land Bremen verringert sich die Summe aller Messbeträge im Vergleich zum bisherigen Recht leicht, sodass im Ergebnis die Hebesätze anzuheben sind, damit die Reform aufkommensneutral umgesetzt werden kann. Die Erhöhung der Hebesätze führt jedoch nicht dazu, dass die Grundsteuer für alle Grundstückseigentümer:innen im gleichen Verhältnis ansteigt. Die neuen

Grundsteuerwerte werden dazu führen, dass einige Eigentümer:innen weniger zahlen als bisher, einige mehr und einige ungefähr genauso viel wie bisher.

3. Weiterer Zeitplan / Gesetzgebungsverfahren und Versand der Bescheide

Der Versand der Grundsteuermessbetragsbescheide und Grundsteuerbescheide wird spätestens Anfang Januar 2025 erfolgen und damit rechtzeitig vor dem ersten Zahlungstermin am 15. Februar 2025.

Daraus ergibt sich für die Stadt Bremen folgender Zeitplan:

Anfang August 2024	Senatsbefassung
22.08.2024	1. Lesung in der Bürgerschaft (Landtag) Landesmesszahlengesetz und Verweisung an den Haushalts- und Finanzausschuss
13.09.2024	Sitzung des Haushalts- und Finanzausschuss
18.09.2024	2. Lesung in der Bürgerschaft (Landtag) Landesmesszahlengesetz (Beschlussfassung)
12.11.2024	Beschluss über Hebesatzgesetz (Stadtbürgerschaft)

In der Stadt Bremerhaven muss für die Verabschiedung eines Hebesatzgesetzes ein entsprechender Zeitplan gelten.

4. Evaluation

Der Berechnung der Landesmesszahlen liegen die bis zum 30. April 2024 durchgeführten Bewertungsarbeiten zugrunde. Zu diesem Zeitpunkt waren rund 96 % aller Grundstücke bereits bewertet. Im Ergebnis waren für die fehlenden 4 % Daten statistisch hochzurechnen. Die Hochrechnung erfolgte zusammen mit dem Statistischen Landesamt.

Nach Abschluss der Bewertungsarbeiten sowie der Bearbeitung der Einsprüche im Laufe des Jahres 2025 sind die festgelegten Landesmesszahlen zu überprüfen. Hierbei ist insbesondere zu untersuchen, ob die gewünschte Lastverteilung auf Landesebene erreicht wurde. Gegebenenfalls ist eine Änderung der Landesmesszahlen durchzuführen.

C. Alternativen

Die Anwendung der Bundesmesszahlen aus § 15 Abs. 1 Grundsteuergesetz würde zu einer stärkeren Belastung von Wohngrundstücken führen. Im Übrigen wäre bei Anwendung der Bundesmesszahlen eine signifikante Anhebung der Hebesätze für die Grundsteuer B in beiden Stadtgemeinden erforderlich, um das bisherige Aufkommen zu erzielen. Der aufkommensneutrale Hebesatz für die Grundsteuer B in Bremen läge dann bei ca. 1.000 Prozent und in Bremerhaven bei ca. 1.200 Prozent.

D. Finanzielle und personalwirtschaftliche Auswirkungen / Genderprüfung / Klimacheck

Das Landesmesszahlengesetz führt nicht zu zusätzlichen Kosten.

Im Rahmen der Grundsteuerreform sind unabhängig von der Festlegung von Landesmesszahlen für alle Grundstücke in der Stadtgemeinde Bremen Grundsteuermessbescheide und Grundsteuerbescheide zu erteilen.

Für Grundstücke in Bremerhaven erteilt das Finanzamt lediglich die Grundsteuermessbescheide. Die Grundsteuerbescheide werden vom Steueramt beim Magistrat der Stadt Bremerhaven erteilt.

Personalwirtschaftliche Auswirkungen sind nicht zu erwarten.

Genderprüfung

Geschlechtsspezifische Wirkungen sind nicht zu erwarten.

Klimacheck

Die Beschlüsse in der Senatsvorlage haben voraussichtlich keine Auswirkungen auf den Klimaschutz.

E. Beteiligung / Abstimmung

Die Vorlage ist mit der Senatskanzlei und der Senatorin für Wirtschaft, Häfen und Transformation abgestimmt. Die Abstimmung mit dem Magistrat ist eingeleitet.

F. Öffentlichkeitsarbeit / Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz

Die Vorlage ist nach Beschlussfassung zur Veröffentlichung geeignet. Einer Veröffentlichung über das zentrale elektronische Informationsregister steht nichts entgegen.

G. Beschluss

Der Senat beschließt die weitere Umsetzung der Grundsteuerreform unter Berücksichtigung der vorgenannten Eckpunkte.