



Aktenzeichen: 2028/Ric

Datum: 05.12.2024

Hinweis:

Beratungsfolge: Ausschuss für Finanzen, Personal und Sicherheit Stadtrat

Satzung der Stadt Frankenthal (Pfalz) über die Festsetzung der Hebesätze für die Realsteuern ab dem Jahr 2025 (Hebesatzsatzung)

Die Verwaltung bittet zu beschließen wie folgt:

Die als Anlage beigefügte Satzung (Hebesatzsatzung) wird beschlossen.

Beratungsergebnis:

Gremium	Sitzung am	Top	Öffentlich:	<input type="checkbox"/>	Einstimmig:	<input type="checkbox"/>	Ja-Stimmen:	<input type="checkbox"/>
			Nichtöffentlich:	<input type="checkbox"/>	Mit	<input type="checkbox"/>	Nein-Stimmen:	<input type="checkbox"/>
					Stimmenmehrheit:	<input type="checkbox"/>	Enthaltungen:	<input type="checkbox"/>
Laut Beschlussvorschlag:	Protokollanmerkungen und Änderungen	Kenntnisnahme:	Stellungnahme der Verwaltung ist beigefügt:	Unterschrift:				
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> siehe Rückseite:	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>				

Begründung:

Die Grundsteuer wird für das jeweilige Kalenderjahr festgesetzt. Ist der Hebesatz für mehr als ein Jahr festgesetzt, kann auch die für das jeweilige Kalenderjahr jährlich zu erhebende Grundsteuer für die einzelnen Kalenderjahre dieses Zeitraums festgesetzt werden. Der Hebesatz ist für ein oder mehrere Kalenderjahre, höchstens jedoch für den „Hauptveranlagungszeitraum der Steuermessbeträge“ festzusetzen. Mit der Grundsteuerreform besteht nun die Besonderheit, dass der aktuelle Hauptveranlagungszeitraum zum 31. Dezember 2024 endet und gleichzeitig zum 1. Januar 2025 ein neuer Hauptveranlagungszeitraum gilt. Die Fortgeltung des bisherigen Hauptveranlagungszeitraums über den 1. Januar hinaus ist damit erstmals seit dem 1. Januar 1964 nicht mehr gegeben.

Gemäß § 36 Grundsteuergesetz (GrStG) findet auf den 1. Januar 2025 eine Hauptveranlagung der Grundsteuermessbeträge statt (Hauptveranlagung 2025). Die in der Hauptveranlagung 2025 festgesetzten Steuermessbeträge gelten mit Wirkung von dem am 1. Januar 2025 beginnenden Kalenderjahr an. Bescheide über die Hauptveranlagung können auch schon vor dem 1. Januar 2025 (Hauptveranlagungszeitpunkt) erteilt werden. Da die Haushaltssatzung nicht vor diesem Zeitpunkt veröffentlicht, sukzessive eine Genehmigung der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion nicht erwartet werden kann, wird vorgeschlagen, die Hebesätze für das Kalenderjahr 2025 mittels einer gesonderten Hebesatzsatzung festzusetzen und zu veröffentlichen.

Mit Wirkung ab dem 01.01.2025 greift die Grundsteuerreform und die hierzu erlassenen geänderten Gesetze. Die Grundsteuer nach bisherigem Recht endet mit Ablauf des 31.12.2024.

Das hat rechtlich zur Folge, dass ab dem 01.01.2025 die gegenüber den Eigentümerinnen und Eigentümern von Grundstücken erteilten Grundsteuerwerte und -Messbeträge gelten und multipliziert mit dem jeweiligen Hebesatz der Stadt Frankenthal (Pfalz) festgesetzt und erhoben werden.

Das bedeutet ein Umdenken auch im Hinblick auf den sogenannten Interimshaushalt, nämlich die Zeit, in der die Haushaltssatzung der Stadt Frankenthal (Pfalz) von Seiten der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion Trier nicht genehmigt ist.

Bisher galt für diesen Zeitraum, dass auf Grundlage der für das Vorjahr geltenden Maßstäbe Steuern festgesetzt und erhoben werden können.

Die bisherigen Grundsteuermessbeträge verlieren jedoch – wie oben begründet – ihre Wirkung mit Ablauf des Kalenderjahres, die grundsteuerlichen Verhältnisse nach altem Recht enden somit.

Um die Grundsteuer nach neuem Recht dennoch festsetzen und erheben zu können, werden daher mit Wirkung ab dem 01.01.2025 die entsprechenden Hebesätze per eigener Satzung festgelegt und rechtzeitig öffentlich bekanntgemacht. Die Satzung gilt bis die Genehmigung der Haushaltssatzung, in der die gleichen Hebesätze durch den Stadtrat der Stadt Frankenthal (Pfalz) festgelegt sind.

Im Rahmen der Neubewertungen nach den Maßgaben der Grundsteuerreform unter Beachtung des Grundsatzes der Aufkommensneutralität hat sich aus repräsentativen Hochrechnungen ergeben, dass die Hebesätze sehr deutlich steigen.

Grundsteuer A: Hier hat sich der Grundsteuermessbetrag in etwa halbiert, so dass im Hinblick auf Aufkommensneutralität der Hebesatz verdoppelt werden müsste (490 % auf 980 %). Die Ursache gründet sich darauf, dass die Wohngrundstücke aus der bisherigen Bewertung im Rahmen der Grundsteuer A herausgenommen und nun nach Grundsteuer B bewertet werden.

Aufkommensneutralität führt in diesem Zusammenhang monetär dazu, dass die Eigentümer/innen dieser Grundstücke einerseits die Gesamtlast aus Grundsteuer A zu tragen hätten und zusätzlich in der Grundsteuer B für ihre Wohngrundstücke herangezogen werden.

Grundsteuer B: Die Bewertung von Geschäftsgrundstücken, gemischt genutzten Grundstücken, Teileigentum und sonstige bebaute Grundstücke erfolgt nach dem Sachwertverfahren, die übrigen bebauten Grundstücke (Ein-, Zweifamilienhäuser, Wohnungs- und Teileigentum, Mietwohngrundstücke) größtenteils im Ertragswertverfahren. Das führt nach den vorliegenden Hochrechnungen zu einer deutlich spürbaren Belastungsverschiebung (30 %) zu Ungunsten dieser übrigen. Aufkommensneutralität mündet in eine höhere Belastung der Wohngrundstücke und deren Eigentümer/innen, bei vermieteten Objekten tragen es die Mieter/innen im Rahmen der Nebenkosten.

Was bedeutet Aufkommensneutralität?

Der Begriff „Aufkommensneutralität“ wird mitunter missgedeutet.

Er bedeutet nur, dass die Stadt nach Umsetzung der Reform (das heißt im Jahr 2025) ihr Grundsteueraufkommen insgesamt stabil halten kann – also im Jahr 2025 die gleichen Erträge aus Grundsteuer erzielt wie in den Jahren vor der Reform. Die Reform als solche ist also kein Grund dafür, dass sich das Aufkommen verändert (weder höhere noch niedrigere Erträge).

Aufkommensneutralität bedeutet jedoch **nicht**, dass die individuelle Grundsteuer der Höhe nach unverändert bleibt. Denn wenn die Neubewertung ergibt, dass der Grundbesitz vergleichsweise stark an Wert zugelegt hat, dann steigt dafür künftig auch die Grundsteuerzahllast – auch wenn sich das Gesamtaufkommen vor Ort nicht erhöht.

Für die eigentlich interessante Frage „Muss ich ab 2025 mehr Grundsteuer bezahlen?“ kommt es also in erster Linie auf die individuelle Wertentwicklung in Folge der Wirkungen des Grundsteuerbundesmodells an.

Problemstellung „Belastungsverschiebung“

Für die Besteuerung des Grundbesitzes gelten in Rheinland-Pfalz die vom Bund beschlossenen Reformgesetze (sogenanntes „Bundesmodell“); andere Länder haben unter Anwendung der Länderöffnungsklausel zulässigerweise ein gänzlich eigenes Landesmodell gewählt (Bayern, Baden-Württemberg, Hamburg, Hessen, Niedersachsen) oder zumindest teilweise landesspezifische Anpassungen am Bundesmodell vorgenommen (Saarland, Sachsen und Berlin).

Der Bundesgesetzgeber wollte mit dem Bundesmodell eine zeitgemäße und faire Bewertung der einzelnen Grundstücksarten vornehmen. Allerdings sollten die überwiegend zu Wohnzwecken genutzten Grundstücke („Wohngrundstücke“) begünstigt

werden, weshalb der Bundesgesetzgeber eine entsprechende Differenzierung im Gesetz (konkret im Bereich der Steuermesszahlen) vornahm.

Nach den nun vorliegenden Berechnungen für Rheinland-Pfalz (und auch anderer Länder, die das Bundesmodell unverändert übernommen haben) wird das Ziel des Bundesgesetzgebers nicht erreicht. Vielmehr führt das Bundesmodell gerade im Bereich der Städte zu einer teils erheblichen Belastungsverschiebung. Durch die eintretende Änderung der Bewertungsregeln für überwiegend nicht zu Wohnzwecken genutzte Grundstücke („Geschäftsgrundstücke“) verlieren diese nach neuem Recht im Verhältnis zu Wohngrundstücken überproportional an Wert, so dass Geschäftsgrundstücke in Rheinland-Pfalz künftig weniger als bislang zum Grundsteueraufkommen beitragen.

Das Problem bzw. der Trend der Belastungsverschiebung deutete sich ab dem Jahr 2020 an. Die Bundesländer Sachsen und das Saarland haben nach eigenen Probeberechnungen (von mehreren tausend Fällen) bereits in den Jahren 2020 bzw. 2021 entsprechende

landesgesetzliche Modifikationen am Grundsteuer-Bundesmodell vorgenommen, um die Verteuerung von Wohnraum zugunsten von Geschäftsgrundstücken zu vermeiden.

Spätestens zu diesem Zeitpunkt, hätte auch das Land Rheinland-Pfalz reagieren und eigene Berechnungen durchführen müssen. Das Land hat diese eigenen Ermittlungen jedoch unterlassen bzw. keine rechtlichen Anpassungen zur Verhinderung der Belastungsverschiebung und damit zur Verhinderung der Mehrbelastung von Wohngrundstücken auf den Weg gebracht.

Mit Datum vom 20. November 2024 wurden wir vom Städtetag Rheinland-Pfalz über einen Gesetzesentwurf der regierungstragenden Fraktionen zur Grundsteuer informiert. Zusammengefasst soll die Einheitlichkeit der Grundsteuerhebesätze B (gegen den Willen der Kommunen) aufgehoben werden, womit die Einführung differenzierter Hebesätze möglich wird. Der Kommune wird ein Optionsrecht (Freiwilligkeit) eingeräumt. Mit der Option stärkt man die im Grundgesetz verortete kommunale Selbstverwaltungsgarantie und gebe den Kommunen die Möglichkeit, im Sinne einer Feinsteuerung eigenverantwortlich die grundsteuerlichen Auswirkungen in Abhängigkeit der räumlich-strukturellen Verhältnisse vor Ort unter Berücksichtigung kommunalpolitischer Zielsetzungen festlegen.

Im Falle der Ausübung der Option obliegt es den Kommunen, hinreichende verfassungsrechtliche Rechtfertigungsgründe in der Satzung über die Festsetzung der Hebesätze von der Gemeinde nachvollziehbar darzulegen. Der Begründungszwang trägt dem Umstand Rechnung, dass die Abweichung vom Grundsatz der Hebesatzeinheitlichkeit zu einer Ungleichbehandlung verschiedener Grundstücks-kategorien (unbebaute Grundstücke, Wohngrundstücke, Nichtwohngrundstücke) und damit zu einer Belastungsungleichheit führe, die in Ansehung des Prinzips der finanziellen Leistungsfähigkeit sowie des verfassungsrechtlichen Willkürverbots zu rechtfertigen sei. Sachlicher Grund für differenzierende Hebesatzansätze könne beispielsweise die Verwirklichung kommunal-politischer Ziele (Förderung des Wohnraumangebots in der Gemeinde) sein.

Die Gemeinden hätten darauf zu achten, dass der Hebesatz für eine Gruppe von Grundstücksarten nicht zu Lasten einer anderen besonders unverhältnismäßig hoch festgelegt werde, damit die Eigentümerinnen und Eigentümer der anderen Grund-

stücsarten nicht über Gebühr stark entlastet würden. Die Grundsteuerbelastung dürfe zudem für keine der Eigentümerinnen und Eigentümer einer Grundstücksart erdrosselnde Wirkung haben. Von Seitens des Städtetages wird diese Vorgehensweise kritisiert. Die Umsatzbarkeit der Anwendung der Differenzierung auf kommunaler Ebene ist mit einem geringen Aufwand verbunden.

Zudem gilt es die Anwendung unterschiedlicher Hebesätze rechtssicher zu begründen. Hierbei kann zwar grundsätzlich das seitens des Landes NRW in Auftrag gegebene Gutachten (Rechtsgutachten des Landes NRW zur Hebesatzdifferenzierung vom 2. September 2024, erstellt durch die Universitätsprofessoren Dr. Klaus-Dieter Drüen und Dr. Dr. Marcel Krumm) zu Rate gezogen werden, da der Gesetzesentwurf der regierungstragenden Fraktionen nahezu inhaltsgleich ist, allerdings liegt zwischenzeitlich ein weiteres, vom Städtetag NRW in Auftrag gegebenes Gutachten (Rechtsgutachten des Städtetages NRW zur Hebesatzdifferenzierung vom 24. September 2024 erstellt durch Prof. Dr. Steffen Lampert und Prof. Dr. Lars Hummel, LL.M.) vor, das zu dem Ergebnis kommt, dass eine Hebesatzdifferenzierung NICHT rechtssicher anwendbar ist.

Weiterhin gibt es neben den rechtlichen Erwägungen der Umsetzung von differenzierten Hebesätzen ab dem Jahre 2025 auch organisatorische Hürden. Zunächst müssen erstmal die technischen Voraussetzungen für differenzierte Hebesätze geschaffen werden; ob dies bereits in der ersten Jahreshälfte gelingt ist unklar. Eine rückwirkende Satzung mit differenzierten Hebesätzen würde in jedem Fall auf Verwaltungsebene (mit den dann notwendigen Bescheid-Korrekturen, Umbuchungen, etc.) mehr oder weniger Chaos verursachen. Nach Auskunft der Kommunalen Spitzenverbände Nordrhein-Westfalens sind die dortigen Kommunen zum Teil auch nach nun fast einem halben Jahr seit Bekanntwerden des Gesetzes je nach Softwareanbieter nicht in der Lage dieses technisch umzusetzen. Rund 80 % der Kommunen in NRW wollen daher von der seit Mitte 2024 bestehenden Möglichkeit der Hebesatzdifferenzierung in 2025 keinen Gebrauch machen.

Selbst im Haushaltsrundsreiben des Innenministers vom 25. November 2024 geht dieser auf die Problematik der differenzierten Hebesätze sowie der Umsetzung ein.

„Aufgrund dieser vielfältigen Auswirkungen und auch aufgrund von noch anhängigen Einsprüchen gegen Festsetzungen von Grundsteuerwerten durch das Finanzamt ist es nachvollziehbar, wenn Städte und Gemeinden das Grundsteueraufkommen für das Haushaltsjahr 2025 konservativ veranschlagen.“

Allerdings haben einige Gemeinden aus unterschiedlichen Gründen Probleme, die im Zuge der Grundsteuerreform ermittelten Steuermessbeträge für die Haushaltsplanung 2025 heranzuziehen. Vor dem Hintergrund der oft genannten Aufkommensneutralität spricht nichts dagegen, wenn für das Haushaltsjahr 2025 das gleiche Steueraufkommen wie im Jahr 2024 ein.

Sollte aufgrund einer unzureichenden Erhebung der Grundsteuer im Jahr 2025 ein Fehlbetrag erhöht werden oder entstehen, ist der entsprechende Jahresfehlbetrag (Ergebnisrechnung) in den kommenden 36 Monaten durch geeignete Maßnahmen wieder abzubauen. (Ein Jahresfehlbetrag 2025 ist also bis spätestens zum 31. Dezember 2028 wieder abzubauen.) In den Vorberichten 2026 bis 2028 sowie im Rahmen der jeweiligen Jahresabschlüsse sind entsprechende Darstellungen vorzunehmen.“

Von Seitens des Städtetages Rheinland-Pfalz wird den Städten empfohlen für das Jahr 2025 nach Möglichkeit aufkommensneutrale Grundsteuerhebesätze in der Satzung aufzunehmen. Eine Differenzierung kann aktuell vor dem Hintergrund der Ungewissheit, ob das Gesetz mit differenzierten Hebesätzen kommt, der mit dem Gesetz einhergehenden rechtlichen Unsicherheiten sowie der Unsicherheit, ob die EDV-technischen Prozesse überhaupt rechtzeitig angepasst werden können, nicht empfohlen werden.

Letztlich ist festzuhalten, dass die Stadt Frankenthal in Abwägung der angespannten Haushaltslage sämtliche Einnahmequellen auszuschöpfen hat. Insbesondere bei den Haupteinnahmequellen (Realsteuern) besteht daher aus Sicht der Verwaltung kein Handlungsspielraum, so dass eine Anpassung der Hebesätze bei der Grundsteuer hinsichtlich der Vorgaben zur Aufkommensneutralität unabdingbar erscheint.

Vor diesem Hintergrund sowie der derzeit noch ungewissen gesetzlichen Entwicklung, wird bei der Grundsteuer B ein Hebesatz von 650 % vorgeschlagen. Des Weiteren schlägt die Verwaltung vor, den Hebesatz bei der Grundsteuer A zu belassen. Die Mindereinnahmen werden durch andere Maßnahmen kompensiert.

Die Verwaltung wird nach Beschlussfassung des Gesetzesentwurfes im Landtag die neue Lage bewerten. Soweit dann Rechtssicherheit sowie die technische Umsetzung gegeben ist, kann die Grundsteuer neu überarbeitet und angepasst werden. Sodann erfolgt eine neue Vorlage an das Gremium.

STADTVERWALTUNG FRANKENTHAL (PFALZ)

Dr. Nicolas Meyer
Oberbürgermeister

Anlage: Satzung