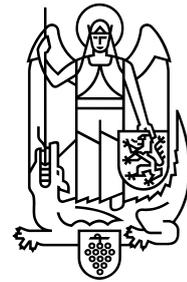


Stadtrat Jena

Beschlussvorlage Nr. 24/0191-BV



Einreicher:
Oberbürgermeister

- öffentlich -

Jena, 28.11.2024

Sitzung/Gremium	am:
Dienstberatung Oberbürgermeister	03.12.2024
Finanzausschuss	17.12.2024
Stadtrat der Stadt Jena	18.12.2024

1. Betreff:

Satzung über die Erhebung der Grundsteuern und Gewerbesteuer (Hebesatz-Satzung) der Stadt Jena ab dem Haushaltsjahr 2025

2. Verfasser:

Herr Christian Gerlitz
Bürgermeister und Dezernent für Stadtentwicklung und Umwelt

3. Vorliegende Beschlüsse zum Sachverhalt:

Berichtsvorlage 22/1518-BE vom 14.07.2022 „Umsetzung der Grundsteuerreform“
Stadtratsbeschluss 23/1929-BV vom 29.06.2023 „Aufkommensneutrale Grundsteuerreform in Jena“

4. Aufhebung von Beschlüssen: -

5. Gesetzliche Grundlagen:

Thüringer Kommunalordnung, Thüringer Gesetz über die Kommunale Doppik,
Thüringer Kommunalabgabengesetz, Grundsteuergesetz, Gewerbesteuerengesetz

6. Mitwirkung / Beratung:

Fachdienst Finanzen
Fachdienst Recht
Rechnungsprüfungsamt

7. Finanzielle Auswirkungen auf den Haushalt: (in EUR)

Keine

8. Auswirkungen auf das Klima:

nicht klimarelevant	x
überwiegend negative	
weitgehend klimaneutral	
überwiegend positive	

Prüfung erfolgt zu späterem Zeitpunkt*	
Prüfung ist bereits erfolgt im Rahmen der BV-Nr.:*.....	
Prüfung ist nicht mehr möglich*	

* Erläuterung erfolgt in der Begründung der Beschlussvorlage

9. Bürgerbeteiligung: -

10. Realisierungstermin: 01.01.2025

11. Anlagen:

Anlage 1 –Satzung über die Erhebung der Grundsteuern und Gewerbesteuer (Hebesatz-Satzung) der Stadt Jena

Unterschrift

Der Stadtrat beschließt:

001 Die Satzung über die Erhebung der Grundsteuern und Gewerbesteuer (Hebesatz-Satzung) der Stadt Jena ab 2025 entsprechend Anlage 1 wird bestätigt.

Die Hebesätze betragen:

Grundsteuer A: 0 v.H. (bis 2024: 300 v.H.)

Grundsteuer B: 400 v.H. (bis 2024: 495 v.H.)

Gewerbesteuer: 450 v.H. (unverändert)

Begründung:

Grundsteuerreform und ihre Umsetzung in der Stadt Jena

Das Bundesverfassungsgericht hat am 10.04.2018 entschieden, dass die Bewertung von Grundstücken mit den bisher geregelten Einheitswerten gegen das Grundgesetz verstößt. Die derzeitige Bewertung beruht auf Grundstückswerten von 1964 (alte Bundesländer) und 1935 (neue Bundesländer) und spiegelt damit die tatsächliche Wertentwicklung eines Grundstückes nicht wider. Das bedeutet, dass es gegenwärtig zu steuerlichen Ungleichbehandlungen kommt, die nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichtes mit dem Grundgesetz nicht mehr vereinbar sind.

Daher war das bisherige Grundsteuerrecht zu überarbeiten. Am 26. November 2019 wurde das Gesetz zur Reform des Grundsteuer- und Bewertungsrechts (Grundsteuer-Reformgesetz - GrStRefG) verabschiedet (sog. Bundesmodell). Der Gesetzgeber hat damit verbunden für die Bundesländer auch die Möglichkeit geschaffen, zusätzlich eigene landesspezifische Regelungen festzulegen.

Jedes Bundesland hat sich daher eigenverantwortlich entschieden, ob es sich bei der Umsetzung der Grundsteuerreform ausschließlich dem Bundesmodell anschließt oder eigene vom Bundesmodell abweichende landesgesetzliche Regelungen trifft. Der Freistaat Thüringen hat entschieden, das Bundesmodell unverändert umzusetzen.

Der Bundesgesetzgeber hat im § 266 Abs. 4 Satz 1 Bewertungsgesetz geregelt, dass die Einheitswertbescheide, Grundsteuermessbescheide, Bescheide über die Zerlegung des Grundsteuermessbetrages und Grundsteuerbescheide, die vor dem 1. Januar 2025 nach altem Recht erlassen wurden, kraft Gesetzes zum 31. Dezember 2024 mit Wirkung für die Zukunft aufgehoben werden. Das bedeutet, dass für die Eigentümer auf dieser Rechtsgrundlage keine Zahlungsverpflichtung mehr besteht.

Auf den Stichtag 01.01.2022 (Hauptveranlagung) haben die Grundstückseigentümer gegenüber den Finanzämtern ihre neuen Feststellungserklärungen eingereicht. Das Finanzamt hat die Grundstücke neu bewertet sowie entsprechende Grundsteuerwert- und -messbescheide an die Steuerpflichtigen versandt.

Über die Schnittstelle ELSTER-Transfer werden durch das Finanzamt die Daten aus den Grundsteuermess- und -zerlegungsbescheiden an die jeweiligen Gemeinden übermittelt und bilden nun die Grundlage für die Erhebung und Festsetzung der Grundsteuer ab

2025. Diese Aufgabe obliegt in Jena dem Fachdienst Finanzen, Team Gemeindesteuern. Die geplante und auch so umgesetzte Herangehensweise wurde in der Berichtsvorlage 22/1518-BE vom 14.07.2022 ausführlich dargestellt.

Die Bescheiderstellung durch das Finanzamt begann im August 2022 und einige Zeit danach die Datenübermittlung. Daraus ergibt sich ein auswertbarer Datenbestand, der eine wesentliche Grundlage für die Hebesatzbestimmung bildet. Eine automatische Übernahme in das Modul AB-Data zur Steuerveranlagung ist jedoch nur für die Fälle möglich, in denen das Aktenzeichen des Finanzamtes bereits vorhanden ist – also für Altfälle, bei denen nur die Wert- und Messbetragsfeststellung geändert ist.

Die Grundsteuern sind wie auch die Gewerbesteuer Realsteuern (§ 3 Abs. 2 Abgabenordnung). Als Realsteuer knüpft die Grundsteuer an das Steuerobjekt an, ohne die persönlichen Verhältnisse des Eigentümers zu berücksichtigen. Artikel 106 Abs. 6 Grundgesetz regelt, dass das Aufkommen der Grundsteuer (und der Gewerbesteuer) den Gemeinden zusteht und den Gemeinden das Recht einzuräumen ist, die Hebesätze für diese Steuern festzusetzen (§ 25 Grundsteuergesetz). Das Heberecht der Gemeinde für die Grundsteuer ist im § 1 Grundsteuergesetz geregelt.

Die Grundsteuer ermittelt sich - wie bisher auch - aus der Formel
$$\text{Grundsteuer} = \text{Grundsteuermessbetrag} \times \text{Hebesatz}$$

Der Grundsteuermessbetrag ergibt sich als
$$\text{Grundsteuermessbetrag} = \text{Grundsteuerwert} \times \text{Steuermesszahl}$$

Mit der bundesweiten Grundsteuerreform verändern sich zum 1. Januar 2025 die Messbeträge, da die neu festgestellten Grundsteuerwerte nicht mehr mit den bisherigen Einheitswerten vergleichbar sind.

Da die Grundsteuerreform aufkommensneutral gestaltet werden soll, müssen demzufolge die Hebesätze entsprechend neu bestimmt und durch den Stadtrat im Rahmen dieser Vorlage geändert werden.

Bei der Auswertung der vom Finanzamt übermittelten Datenbestände zeigt sich, dass für die Grundsteuer B etwa seit August 2024 eine recht stabile Datenlage vorhanden ist, für die Grundsteuer A aber bisher nur grobe Schätzungen möglich sind. Die sich daraus ergebenden Überlegungen, Datenauswertungen und Berechnungen werden im Folgenden dargestellt.

Die Hebesatzsatzung soll separat verabschiedet werden, um sie zeitlich von der Genehmigung der Haushaltssatzung zu entkoppeln und zeitnah eine verbindliche Grundlage für Steuerbescheide zu schaffen. Der Hebesatz für die Gewerbesteuer bleibt dabei unverändert.

Hebesatz Grundsteuer A

Die Grundsteuer A wird auf landwirtschaftlich genutzte Flächen erhoben und besitzt daher in Jena eine sehr untergeordnete Bedeutung. Bisher hatte sie ein Aufkommen von ca. 50.000 € jährlich, das sind 0,4% des Gesamtaufkommens bei einer Fallzahl von ca.

560, also ca. 90 € Erlös pro Fall.

Die Veränderungen durch die Grundsteuerreform verschlechtern diese Relation weiter deutlich, denn die Bewertung und Besteuerung erfolgt ab dem 01.01.2025 bundeseinheitlich nach dem Eigentümerprinzip. Die in den neuen Bundesländern bisher rechtlich geltende Nutzer-/Pächterbesteuerung entfällt damit. Nicht mehr der Nutzer/Pächter ist grundsteuerpflichtig, sondern der Eigentümer des Grund und Bodens. Dies bedeutet, dass die Grundsteuer direkt vom Eigentümer des land- und forstwirtschaftlichen Grundstücks erhoben wird, unabhängig davon, ob das Grundstück verpachtet ist oder nicht. Als weitere gesetzliche Neuerung unterliegen ab dem 01.01.2025 unbebaute Kleingärten und Dauerkleingartenland der Grundsteuer A und nicht wie bisher der Grundsteuer B.

Beides führt zu einer Vervielfachung der Fallzahlen, die den jetzt möglichen Schätzungen zufolge auf über 3.000 wachsen wird. Bisher wurden 2.200 Fälle vom Finanzamt übermittelt, und nach Auskunft des Finanzamtes sind dort noch ca. ein Drittel der Grundsteuer A-Fälle unbearbeitet. Der bisherige Verlauf der vom Finanzamt über die ELSTER-Schnittstelle übermittelten Fallzahlen und des Messbetragsaufkommens ist in der folgenden Grafik ersichtlich:

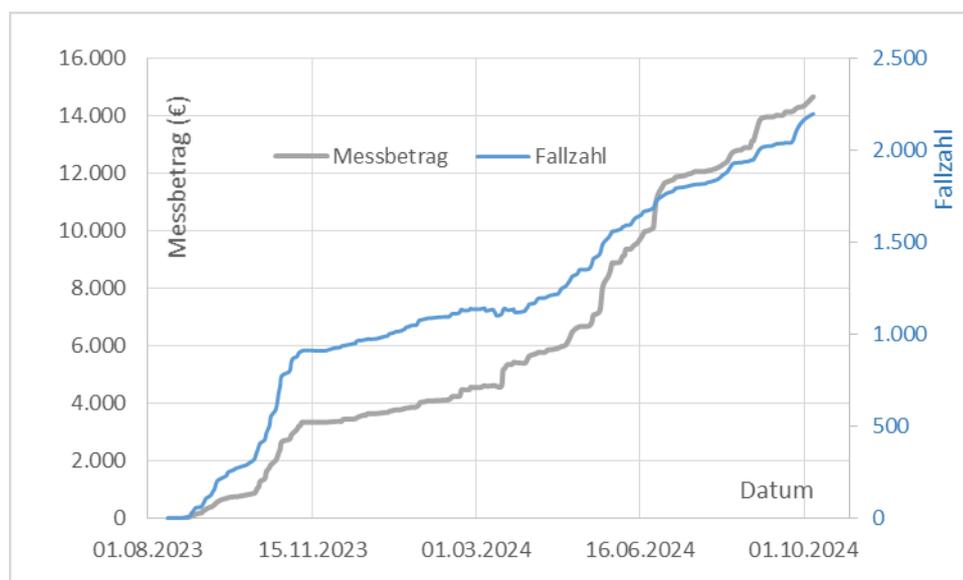


Abbildung 1 – Entwicklung von Messbetrag und Fallzahl der übermittelten Grundsteuer A-Fälle

Es ergeben sich zwei Schlussfolgerungen:

- Mit einer Fallzahl von 3.000 betrüge der Erlös pro Fall nur noch 17 Euro. Da der Bearbeitungsaufwand pro Grundsteuerfall etwa 6 Euro jährlich beträgt, würden 18.000 € – 36% des Aufkommens – allein für die Bearbeitung verbraucht werden. Bei der Grundsteuer B beträgt dieser Anteil nur 1,5%.

Zudem wäre auch die Erfassung der Grundsteuer A-Fälle mit großem Aufwand verbunden, da fast alle der 3.000 neuen Fälle noch nicht im System vorhanden sind und von Hand angelegt werden müssten, bevor dann bei Änderungen eine automatische Übernahme aus ELSTER möglich ist.

- Da weder die endgültige Fallzahl noch das entsprechende Messbetragsvolumen jetzt bestimmbar sind, wäre auch ein aufkommensneutraler Hebesatz der Grundsteuer A jetzt nur als grobe Schätzung zu betrachten (evtl. etwa 200).

Daher wird vorgeschlagen, auf die Grundsteuer A zu verzichten, d.h. den Hebesatz mit Null festzusetzen. Das ist zulässig, denn ein Mindest-Hebesatz ist nur für die Gewerbesteuer gesetzlich vorgegeben. Auch im Thüringer Finanzausgleichsgesetz (ThürFAG) ist der Fall eines Hebesatzes 0 explizit geregelt (§ 10 Abs. 2 Nr. 1 ThürFAG).

Das so entgehende Aufkommen von 50.000 Euro ist bei der Grundsteuer B mit erzielbar, wo es 0,4% des Volumens und jedes einzelnen Steuerfalls bzw. etwa 1,5 Hebesatzpunkten entspricht.

Würde kein Beschluss gefasst und es somit bei einem Grundsteuer-A-Hebesatz von 300 bleiben, wäre mit einem jährlichen Aufkommen von ca. 75.000 € (und dem hohen Verwaltungsaufwand) zu rechnen.

Hebesatz Grundsteuer B

Die Grundsteuer B wird für alle nicht landwirtschaftlich genutzten Flächen erhoben, außer sie sind beispielsweise wegen gemeinnütziger oder öffentlicher Nutzung steuerbefreit. Mit einem Aufkommen von 12,05 Mio. € in 2024 werden hier 99,6% des Grundsteueraufkommens in Jena erzielt.

Hier stellt sich die vom Finanzamt übermittelte Datenlage seit August 2024 sehr stabil dar, wie die folgende Abbildung zeigt. Die aktuell eingehenden Datensätze sind größtenteils Korrekturen aufgrund von Einsprüchen oder geänderten Erklärungen der Steuerpflichtigen, wobei sich Erhöhungen und Verringerungen des Messbetrages die Waage halten. Daher kann man mit geringer Restunsicherheit von einem gesamten Messbetrag der Grundsteuer B von 3.030.000 € ausgehen.

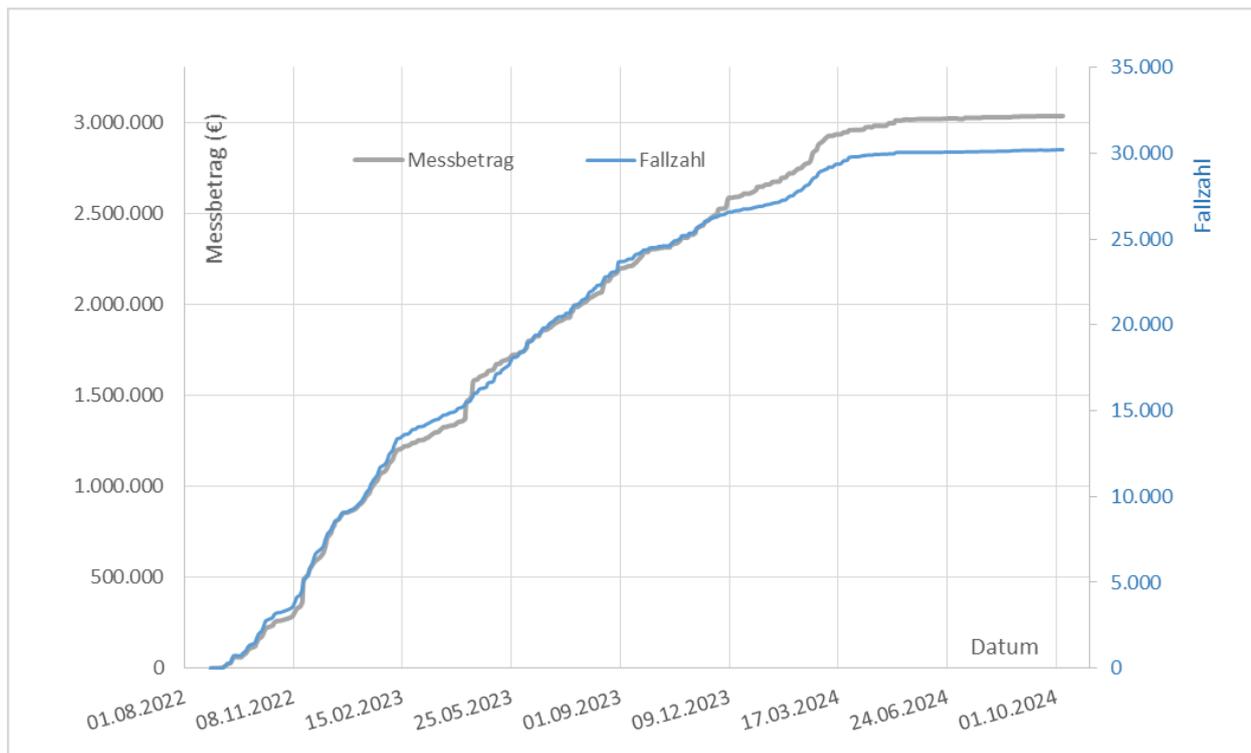


Abbildung 2 Entwicklung von Messbetrag und Fallzahl der übermittelten Grundsteuer B-Fälle

Hierbei muss man feststellen, dass dies auf eine recht unterschiedliche Entwicklung der Messbeträge bei Wohn- und Nichtwohngrundstücken zurückgeht. Diese Kategorien werden im Bewertungsgesetz definiert.

Zu den Wohngrundstücken gehören die Grundstücksarten Einfamilienhaus, Zweifamilienhaus, Mietwohngrundstück sowie Wohnungseigentum, und zu den Nichtwohngrundstücken zählen Geschäftsgrundstücke, gemischtgenutzte Grundstücke, unbebaute Grundstücke, sonstig bebaute Grundstücke sowie das Teileigentum. Die Mietwohngrundstücke umfassten bis 2024 auch die Zweifamilienhäuser, so dass diese nicht getrennt auswertbar sind.

Die Entwicklung von Fallzahlen und Messbetragsvolumen im alten und neuen Recht stellt sich wie folgt dar:

	altes Recht (bis 2024)		neues Recht (ab 2025)	
	Fallzahl	Messbetrag (T€)	Fallzahl	Messbetrag (T€)
Wohngrundstücke	23.239	1.458	23.065	2.200
Nichtwohngrundstücke	12.051	976	7.161	830
Gesamt	35.290	2.434	30.226	3.030

Tabelle 1 Entwicklung von Fallzahl und Messbetrag der Grundsteuer B, Stand 15.10.2024

Während nach altem Recht also die Nichtwohngrundstücke ca. 40% des Messbetragsvolumens erbracht haben, sind es nach neuem Recht nur noch 27%.

Der Rückgang der Fallzahlen bei den Nichtwohngrundstücken ist weit überwiegend auf die geänderte Behandlung von Pachtgärten und –garagen zurück zu führen. Während bisher der Grund und Boden sowie die in anderem Eigentum befindlichen Gebäude getrennt besteuert wurden, wird ab 2025 nur noch das Grundstück besteuert.

Die Steuerbelastung verschiebt sich demnach in einem gewissen Umfang von den Nichtwohngrundstücken zu den Wohngrundstücken. Bei Hebesätzen von 495 bis 2024 und 400 ab 2025 verringert sich die Steuerbelastung bei den Nichtwohngrundstücken von 4,85 auf 3,3 Mio. €, während sie sich bei den Wohngrundstücken von 7,2 auf 8,8 Mio. € erhöht. Diese Verschiebungen treten in allen Thüringer Kommunen auf, wobei sie in Jena vergleichsweise moderat ausfallen. Die Steuerbelastung bei den Wohngrundstücken erhöht sich um durchschnittlich 22%, während es z.B. in Erfurt 35% sind.

Die Thüringer Kommunen und der Thüringer Gemeinde- und Städtebund haben diese Problematik frühzeitig erkannt und mehrfach an die Landesregierung herangetragen. Diese hat sich jedoch entschieden, keine länderspezifische Regelung zum Ausgleich des Effekts zu erlassen. Dies wäre möglich gewesen und wurde u.a. in Sachsen und im Saarland gemacht. Nun müssen die Thüringer Kommunen die Verschiebung der Steuerlast in Kauf nehmen, um Aufkommensneutralität der Grundsteuer zu erreichen.

Im Ergebnis der Analysen und Überlegungen wird somit vorgeschlagen, einen Hebesatz der Grundsteuer B zu wählen, der bei einem Messbetragsvolumen von 3,03 Mio. € ein Steueraufkommen von 12,1 Mio. € liefert (12,05 Mio. € aufkommensneutral entsprechend dem bisherigen Grundsteuer B-Aufkommen zuzüglich 50.000 für die nicht mehr erhobene Grundsteuer A). Dieser Hebesatz beträgt 399,3 bzw. gerundet 400 Punkte.

Würde kein Beschluss gefasst und es damit beim Hebesatz von 495 bleiben, stiege das Aufkommen auf ca. 15,0 Mio. €.

Möglichkeit einer Grundsteuer C

Im Rahmen der Grundsteuerreform wurde auch die Möglichkeit eingeführt, ab dem Jahr 2025 aus städtebaulichen Gründen für baureife Grundstücke eine besondere Grundstücksgruppe innerhalb der unbebauten Grundstücke zu bilden und für diese eine gesonderte Grundsteuer C zu erheben. Diese kann nur für unbebaute Grundstücke erhoben werden, die nach Lage, Form und Größe und ihrem sonstigen tatsächlichen Zustand sowie nach öffentlich-rechtlichen Vorschriften sofort bebaut werden können. Die Lage der baureifen Grundstücke muss die Gemeinde in einer Karte nachweisen und in einer Allgemeinverfügung öffentlich - unter nachvollziehbarer Darlegung der städtebaulichen Erwägungen - bekannt geben. Für diese baureifen Grundstücke können die Kommunen aus städtebaulichen Gründen einen gesonderten Hebesatz festlegen, der höher sein muss als der der Grundsteuer B.

Damit soll ein finanzieller Anreiz zur Bebauung gesetzt werden, damit baureife Grundstücke nicht „liegen gelassen“ werden. Dies ist jedoch in Jena kaum der Fall, da es an Baugrundstücken mangelt und der wirtschaftliche Anreiz zur Bebauung bereits

sehr hoch ist. Zudem wären ein hoher Verwaltungsaufwand und große rechtliche Risiken zu erwarten. Die Stadt Jena sollte daher von der Option einer Grundsteuer C aktuell keinen Gebrauch machen.

Resümee

Die Grundsteuerreform stellt alle Städte und Gemeinden vor eine große Herausforderung. Viele Verwaltungen mussten dafür zusätzliche personelle Ressourcen einsetzen. In Jena gelang es bisher, das durch technische Unterstützung und Automatisierung sowie hohes Engagement der Kolleginnen im Team Gemeindesteuern zu vermeiden. Ob dies nach dem Versand der neuen Bescheide mit erwartbar vielen Rückfragen der Steuerpflichtigen noch gilt, wird sich zeigen. Umso wichtiger ist es in diesem Sinne, rechtzeitig die neuen Hebesätze festzulegen und damit Zeit für die bürgerbezogenen Prozesse zu gewinnen. Dazu trägt auch die Verwaltungsvereinfachung durch den Verzicht auf die Grundsteuerarten A und C bei.

Aufgrund des bis Oktober 2024 erreichten Datenstandes lässt sich für die Grundsteuer B mit hoher – aber nicht absoluter – Sicherheit der aufkommensneutrale Hebesatz der Grundsteuer B bestimmen. Sollten sich dennoch aus zukünftig eingehenden Daten größere Abweichungen ergeben, können die Hebesätze für Folgejahre entsprechend angepasst werden.