

## Was ist eigentlich aufkommensneutral? Anmerkungen zu einem Mantra der Grundsteuerdiskussion

### 1. Eine aufkommensneutrale Reform

Dass die Grundsteuerreform eine längst überfällige Korrektur der Messbeträge dieser Steuer nach sich zieht, dürfte jedem bewusst sein, der sich näher mit der Materie befasst. Um Befürchtungen zu zerstreuen, die Reform führe im Ergebnis zu einer Steuererhöhung auf breiter Front, haben Politikerinnen und Politiker parteiübergreifend verkündet, dass bei der Umsetzung Aufkommensneutralität gewährleistet werden solle. Das sollen die Gemeinden durch entsprechend gestaltete Hebesätze gewährleisten (ein einfaches Beispiel: Abbildung 1).

Auch wenn es gute Gründe gibt, der Grundsteuer im gemeindlichen Steuersystem ein größeres Gewicht zu geben, so soll zumindest die aktuelle Reform nicht dazu führen. Dahinter steht nicht allein die Vorstellung, dass direkte Steuererhöhungen generell vermieden werden sollen. Vielmehr spielen auch die stark gestiegenen Wohnkosten – zumindest in einigen Regionen – eine wichtige Rolle. Die Grundsteuerreform soll nicht dazu führen, dass sich die sog. „zweite Miete“ weiter ansteigt.

Abbildung 1

Hebesatzmechanismus zur Aufkommensneutralität



Eigene Darstellung

Doch was bedeutet aufkommensneutral? Zunächst ist festzuhalten, was der Begriff nicht aussagt: Aufkommensneutralität ist auf der Makroebene angesiedelt, genauer: Im aktuellen Kontext, der Mesoebene; denn sie bezieht sich auf die einzelne Gemeinde. Sie ist nicht mit der auf die Steuerobjekte, d.h. die Mikroebene, bezogenen Belastungsneutralität deckungsgleich. Belastungsneutral wäre die Grundsteuerreform nur, wenn für die einzelnen Grundstücke die gleiche Steuerlast wie zuvor bestehen würde. Wäre dies das Ziel gewesen, dann allerdings wäre die ganze Reform überflüssig.

Denn das Bundesverfassungsgericht hat sein Urteil gerade darauf gegründet, dass sich die Wertrelationen zwischen den Grundstücken seit der letzten Hauptfeststellung verändert haben. Die Grundsteuerreform muss damit für eine Reihe von Grundstücken auf jeden Fall zu Mehrbelastungen führen; um Aufkommensneutralität zu erreichen, müssen andere Grundstücke geringer belastet werden als vor der Reform. Im Ergebnis soll die einzelne Gemeinde 2025 nicht mehr Grundsteuer erhalten als nach dem alten Recht. Wenn alle Gemeinden in diesem Sinne handeln,

ist auch für die Gesamtheit aller Gemeinden in Deutschland die Aufkommensneutralität erreicht.

## **2. Worauf bezieht sich die Aufkommensneutralität?**

Die Grundsteuer besteht wie bisher aus der Grundsteuer A und der Grundsteuer B – fakultativ tritt ab 2025 die Grundsteuer C hinzu. Diese erfasst zwar Grundstücke, die üblicherweise der Grundsteuer B unterliegen. Doch mit einem erhöhten Hebesatz soll die Baulandmobilisierung unterstützt werden. Eine Mehrbelastung ist für die der Grundsteuer C unterliegenden Grundstücke daher gerade beabsichtigt. Würde die Aufkommensneutralität für die gesamte Grundsteuer postuliert, müssten diese Mehrbelastungen durch Minderbelastungen bei allen übrigen Grundstücken „ausgeglichen“ werden. Allerdings ist nicht abzusehen, ob alle Grundstücke, für die die Grundsteuer C erhoben werden soll, auch tatsächlich abgabepflichtig sind; denn es wird eine Reihe von Zweifelsfällen geben. Insoweit spricht Vieles dafür, die Grundsteuer C aus der Forderung nach Aufkommensneutralität auszuklammern.

Ein weiterer Aspekt ist die Neuregelung der Grundsteuer A, die in der Diskussion oft übersehen wird. Dieser Grundsteuer unterliegen nur die für land- und forstwirtschaftliche Zwecke genutzten Grundstücksteile. Für andere Nutzungen, insb. für Wohngebäude in land- und forstwirtschaftlichen Betrieben, wird künftig die Grundsteuer B erhoben. Damit steigt auf jeden Fall die Bemessungsgrundlage für die Grundsteuer B, während sie für das in den meisten Gemeinden vergleichsweise geringe Aufkommen der Grundsteuer A sinkt. Da weiterhin zwei Hebesätze angewandt werden, müsste die Aufkommensneutralität für die Grundsteuer A und die Grundsteuer B separat verstanden werden; in welchem Umfang sich dadurch systembedingte Mehrbelastungen für den Sektor der Land- und Forstwirtschaft gegenüber dem geltenden Recht ergeben können, lässt sich ex ante nicht ermitteln. In Gemeinden mit einem hohen Anteil land- und forstwirtschaftlicher Betriebe könnte sich jedoch eine moderate Senkung des Hebesatzes für die Grundsteuer A anbieten.

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass die Aufkommensneutralität nur für den Übergang von 2024 zu 2025 gilt. Das ist zwar nur in Niedersachsen ausdrücklich festgehalten (§ 7 Abs. 1 NGrStG), dürfte aber bundesweit so verstanden werden. Das bedeutet, dass ein Mehraufkommen, das aus höheren Hebesätzen 2023/2024 resultiert, den Ausgangswert für den Vergleich entsprechend steigert.

## **3. Wie kann denn Aufkommensneutralität sichergestellt werden?**

Vorausgesetzt, es besteht Einigkeit darüber, welche Werte zwischen 2024 und 2025 verglichen werden sollen, so ist keineswegs gewährleistet, dass die entsprechenden Hebesatzanpassungen auch erfolgen. Denn die Hebesätze legt jede Gemeinde in eigener Verantwortung fest. Allerdings: „Der Immobilienbesitzerverband Haus & Grund in Frankfurt fordert verbindliche Grundsteuer-Hebesätze für Kommunen im Rahmen der Grundsteuer-Reform, die 2025 in Kraft tritt. ‚Die Kommunen müssen per Verordnung verpflichtet werden, die vom Land ermittelten Hebesätze für eine aufkommensneutrale Grundsteuer anzuwenden‘, sagte

Geschäftsführer ...“<sup>1</sup> Eine solches Verfahren wäre mit der kommunalen Finanzautonomie jedoch nicht zu vereinbaren.

Die Politik setzt daher auf „moral suasion“. Olaf Scholz, damals noch Bundesfinanzminister gab auf Zweifel, dass die Aufkommensneutralität erreicht werde, zur Antwort: „Kein Bürgermeister wird politisch überleben, wenn er sich weigert, den Hebesatz zu senken.“<sup>2</sup> Um diesen Druck zu verstärken, haben die Länder unterschiedliche Wege gewählt. In der Mehrzahl der Länder wird an die Gemeinden appelliert, aufkommensneutrale Hebesätze festzusetzen. Das erinnert an ähnliche Versuche im Zuge der Abschaffung der Lohnsummensteuer 1979/80, als jene Gemeinden, die die Steuer nicht erhoben hatten, aufgefordert wurden die Mehreinnahmen aus der Anhebung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer für eine Senkung der Gewerbesteuerhebesätze zu nutzen.

Zwei Länder, Hessen und Nordrhein-Westfalen erhöhen den Druck dadurch, dass sie den aufkommensneutralen Hebesatz für jede Gemeinde veröffentlichen wollen:

„Um dies zu erreichen, wird die Hessische Landesregierung die Städte und Gemeinden bei der Berechnung der neuen aufkommensneutralen Hebesätze für 2025 unterstützen.“<sup>3</sup> „Als Hilfe hierfür werden wir für jede einzelne Gemeinde in Hessen den Hebesatz berechnen, der ihr ein unverändertes Aufkommen verschafft, und diesen Hebesatz öffentlich bekanntgeben.“<sup>4</sup>

„... im letzten Schritt der Umsetzung der Reform (werden in Nordrhein-Westfalen, d. Verf.) sämtliche Kommunen öffentlich über den jeweiligen Hebesatz informiert, der zur Aufkommensneutralität in der jeweiligen Kommune führt, um Transparenz darüber zu ermöglichen, ob seitens der Kommune mit den Hebesätzen Steuern erhöht, gesenkt oder gleich gelassen werden.“<sup>5</sup>

Einen Schritt weiter geht Niedersachsen, das die Gemeinden selbst verpflichtet den aufkommensneutralen Hebesatz zu veröffentlichen und eine Abweichung von diesem Satz zu begründen (§ 7 Abs. 2 NGrStG). Allerdings ist in den übrigen Ländern damit zu rechnen, dass Interessenverbände entsprechende eigene Informationen herausgeben werden. Das zweite Halbjahr 2024 wird mit Sicherheit durch intensive Diskussionen über den „richtigen“ Hebesatz der neuen Grundsteuer geprägt sein.

Die Berechnung eines neuen Hebesatzes kann nur auf der Grundlage der vorliegenden Messbescheide erfolgen. Sind diese unvollständig, fällt der rechnerisch

---

<sup>1</sup> ZEIT online 16.10.2021, <https://www.zeit.de/news/2021-10/16/verband-verbindliche-grundsteuer-hebesaetze-fuer-kommunen>

<sup>2</sup> „Scholz: Reform der Grundsteuer bleibt aufkommensneutral“, Der Neue Kämmerer, 23.5.2019, <https://www.derneuekaemmerer.de/recht/grundsteuer/scholz-reform-der-grundsteuer-bleibt-aufkommens-neutral-11445/>

<sup>3</sup> <https://finanzen.hessen.de/presse/hessen-setzt-auf-ein-schlankes-modell-und-einen-breiten-service> PM vom 13.5.2022

<sup>4</sup> <https://www.verbaende.com/news/pressemitteilung/hessisches-finanzministerium-kuendigt-liste-mit-hebesaetzen-fuer-aufkommensneutrale-grundsteuer-an-haus-138330/> PM Haus und Grund Hessen 19.11.2020

<sup>5</sup> <https://www.land.nrw/pressemitteilung/grundsteuer-bundesmodell-gilt-fuer-nordrhein-westfalen> PM vom 6.5.2021

ermittelte aufkommensneutrale Hebesatz höher aus. Darauf macht ein Hinweis der Stadt Mannheim aufmerksam: „Um die in Mannheim angestrebte Aufkommensneutralität der Grundsteuer zu erreichen, ist die fristgerechte Abgabe der Steuererklärung von großer Bedeutung, denn je größer die Anzahl der vorliegenden Grundsteuermessbescheide ist, umso belastbarer kann durch den Gemeinderat ein aufkommensneutraler Hebesatz festgelegt werden.“<sup>6</sup>

#### **4. Ein Blick auf die Zukunft**

In den letzten Jahren sind die Grundsteuerhebesätze in vielen Gemeinden erhöht worden, um den Haushaltsausgleich zu erreichen oder zumindest anzustreben. Dabei haben Aufsichtsbehörden manchmal indirekt mitgewirkt, indem sie Kürzungen im Bereich der freiwilligen Leistungen verlangt haben; als Ausweg aus dieser Situation haben die Gemeinden eine Erhöhung der Grundsteuerhebesätze vorgenommen. In jenen Gemeinden, in die Aufsichtsbehörden einen Beauftragten („Staatskommissar“) entsandt hatten, haben diese an Stelle des Gemeinderates die entsprechende Steuererhöhung beschlossen.<sup>7</sup>

Zwar ist davon auszugehen, dass die Aufsichtsbehörden für das Jahr 2025 etwas Zurückhaltung üben werden. Das kann aber nur kurzfristig gelten. Denn für die Folgejahre wird die Aufsicht kein „Auge mehr zudrücken“ können. Dass die Hebesätze der Grundsteuer in einer Reihe von Gemeinden nach 2026 wieder steigen, ist daher nicht auszuschließen. Im Übrigen ist es Ausdruck gemeindlicher Selbstverwaltung mit Hilfe der Hebesätze auch die Finanzierung politisch-programmatischer Vorhaben zu sichern. Das ist in einigen Gemeinden in sog. Nachhaltigkeitssatzungen („Generationenbeitrag“) sogar verankert.<sup>8</sup> Insoweit ist die postulierte Aufkommensneutralität bestenfalls eine politische „Eintagsfliege“.

Im Jahr 2026 ist dann der kommunale Finanzausgleich an die neuen Verhältnisse anzupassen. Bei der Berechnung der Steuerkraft – auch für die Kreisumlage – muss ein neuer Nivellierungssatz gefunden werden. Ob sich dieser am (aufkommensneutralen) Landesdurchschnitt orientieren kann, ist zwar naheliegend, sollte aber ohne Kenntnis der interkommunalen Auswirkungen nicht vorschnell festgelegt werden. Mit dem 1.1.2025 ist die Reform also keineswegs abgeschlossen, zumal das Problem der Berechnung des Länderfinanzausgleichs auch noch einer Lösung bedarf.

---

<sup>6</sup> <https://www.mannheim.de/de/nachrichten/grundsteuerreform-infos-und-schritte-in-2022>

<sup>7</sup> S. hierzu für die Gemeinde Nideggen: Lars Holtkamp/Tobias Fuhrmann, Kommunale Selbstverwaltung zwischen Steuerschraube und Staatskommissar. Eine Zwischenbilanz zum Stärkungspakt, der gemeindehaushalt 7/2014, S. 147.

<sup>8</sup> S. dazu Gunnar Schwarting, Kommunale Nachhaltigkeitssatzungen: Ein Weg zu stabilen Kommunalfinanzen?, LKRZ 10/2015, S. 402ff.