

Ergebnisse der Grundsteuerreform in Bremen

Dieser Kurzbericht enthält Informationen zum Hintergrund, der Umsetzung und den Feststellungen der Grundsteuerreform in Bremen. Er ist das Ergebnis der Evaluation der Grundsteuerreform in Bremen und betrachtet die generellen Auswirkungen der Reform auf Ebene der Grundstücksbewertung sowie die Wirkungen des Bremischen Grundsteuermesszahlengesetzes. Weitere Einzelheiten sowie eine Darstellung der Wirkungen auf Ebene der Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven sowie der Stadtteile können dem umfangreichen Bericht entnommen werden.

Inhaltsverzeichnis

A. Hintergrund der Grundsteuerreform.....	2
B. Umsetzung der Grundsteuerreform.....	2
C. Ausblick.....	3
D. Feststellungen	4

Zusammenfassung der Feststellungen

1. Wertverzerrungen wurden beseitigt

Die Grundsteuerreform beseitigt die vom Bundesverfassungsgericht beanstandeten Wertverzerrungen bei der Grundstücksbewertung, indem sie die seit 1964 nicht angepassten Wertverhältnisse durch ein verkehrswertorientiertes Bewertungsmodell ersetzt. Dieses gewährleistet eine einheitliche und nachvollziehbare Bewertung, die auf wertbildenden Faktoren wie Lage, Baujahr und Grundstücksgröße basiert.

2. Die Wertabhängigkeit führt zu einer gerechteren Besteuerung

Die Neubewertung führt zu einer wertabhängigen Besteuerung, bei der höherwertige Grundstücke entsprechend höher besteuert werden, Grundstücke mit einem niedrigeren Wert werden dementsprechend niedriger besteuert.

3. Das Landesgrundsteuermesszahlengesetz entlastet Wohngrundstücke

Zur Entlastung von Wohngrundstücken hat Bremen ein eigenes Landesgrundsteuermesszahlengesetz erlassen, das die Steuermesszahl für Wohngrundstücke unverändert bei 0,31 Promille belässt, während die Messzahl für Nichtwohngrundstücke und unbebaute Grundstücke auf 0,75 Promille erhöht wird. Dadurch wird der Anteil der Wohngrundstücke am Steueraufkommen stabil gehalten und Wohngrundstücke in Bremen werden im Vergleich zu anderen Bundesländern entlastet.

4. Die Grundsteuerreform wurde aufkommensneutral umgesetzt

Die Reform wird aufkommensneutral umgesetzt, das heißt, das Gesamtsteueraufkommen in Bremen bleibt 2025 auf dem Niveau von 2024, obwohl sich die individuelle Steuerbelastung aufgrund der aktualisierten und objektiven Bewertung bei etwa 54 % der Grundstücke verringert oder gleich bleibt und bei rund 46 % steigt.

A. Hintergrund der Grundsteuerreform

Das Bundesverfassungsgericht hatte das System der grundsteuerlichen Bewertung im Jahr 2018 für verfassungswidrig erklärt, da es gleichartige Grundstücke unterschiedlich behandelte und so gegen das im Grundgesetz verankerte Gebot der Gleichbehandlung verstoße. Es hatte weiterhin entschieden, dass spätestens bis zum 31. Dezember 2019 eine gesetzliche Neuregelung getroffen werden musste. Die Grundsteuer konnte jedoch in ihrer damaligen Form übergangsweise bis zum 31. Dezember 2024 weiter erhoben werden. Seit dem 1. Januar 2025 wird die Grundsteuer auf Grundlage des neuen Rechts erhoben.

Die bis einschließlich 2024 geltende Berechnung der Grundsteuer basierte auf Jahrzehnte alten Grundstückswerten (den sogenannten Einheitswerten). Im Westen wurden die Grundstücke mit ihrem Wert im Jahr 1964 bewertet. In den ostdeutschen Ländern waren die zugrunde gelegten Werte sogar noch älter, sie beruhten auf Werten aus dem Jahr 1935. Da sich die Werte von Grundstücken und Gebäuden seit den Jahren 1935 und 1964 sowohl im Westen als auch im Osten sehr unterschiedlich entwickelt haben, kam es zu steuerlichen Ungleichbehandlungen, die nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts mit dem Grundgesetz nicht mehr vereinbar waren. Im Ergebnis hatte sich die Einheitsbewertung von den tatsächlichen Werten der Immobilien entkoppelt. Das heißt, bis einschließlich 2024 konnten für vergleichbare Immobilien in benachbarter Lage erheblich unterschiedliche Grundsteuerzahlungen fällig werden.

Ein Verzicht auf eine Reform der Grundsteuer stand dabei außer Frage. Die Grundsteuer ist die einzige, konjunkturunabhängige Einnahmequelle der Gemeinden und für die Finanzplanung von besonderer Bedeutung. Allein in der Stadtgemeinde Bremen beträgt das Aufkommen aus der Grundsteuer insgesamt rund 180 Mio. € pro Jahr. Das Grundsteueraufkommen ist kaum Schwankungen unterworfen. Die grundstücksbezogene Berechnungsgrundlage ist wenig veränderlich bzw. entwickelt sich durch weitere Bebauung eher nach oben. Damit stellt die Steuer für die Finanzplanung der Gemeinden eine verlässliche Größe dar.

B. Umsetzung der Grundsteuerreform

Mit der Grundsteuerreform wurde die vom Bundesverfassungsgericht gerügte Ungleichbehandlung beseitigt. Für die Grundsteuer ab 2025 wurden alle Grundstücke im Bundesgebiet neu bewertet. Hierfür hat der Gesetzgeber den Ländern die Möglichkeit eingeräumt, das bundesgesetzliche Bewertungsverfahren anzuwenden oder - punktuell oder vollumfänglich - hiervon abweichende Regelungen zu erlassen. Auf Ebene der Grundstücksbewertung wendet Bremen zusammen mit 10 weiteren Ländern das Bundesmodell an. Dieses berücksichtigt neben dem Wert des Grund und Bodens auch den Wert der aufstehenden Gebäude. Insbesondere in einer Großstadt mit heterogener Bebauung werden so die Wertunterschiede zwischen den Grundstücken zutreffend abgebildet. Die Wertermittlung erfolgt dabei differenziert nach der jeweiligen Nutzung, aber nach einheitlichen Maßstäben. So wird der jeweilige Grundstückswert zum 01.01.2022 ermittelt und der Berechnung der Grundsteuer zugrunde gelegt. In die Wertermittlung fließen die Grundstücksgröße, die Lage über die Bodenrichtwerte, die Nutzung, das Alter des Gebäudes sowie die Gebäudefläche ein. Im Land Bremen waren anhand dieser Maßstäbe insgesamt rund 237.000 Grundstücke neu zu bewerten. Da die für die Bewertung erforderlichen, aktuellen Daten zu jedem Grundstück der Finanzverwaltung nicht in elektronisch verarbeitbarer Form vorlagen, mussten im Rahmen der Grundsteuerreform Grundsteuerwerterklärungen von den Grundstückseigentümer:innen abgegeben werden. Dadurch gelang es, wie bei einer Inventur, den aktuellen Grundstücks- und Gebäudebestand für Bremen zu erfassen und die jeweiligen Grundsteuerwerte zeitnah zu ermitteln.

Im Rahmen der Neubewertung aller Grundstücke zeichnete sich ab, dass Wohngrundstücke und Nichtwohngrundstücke in den letzten Jahrzehnten unterschiedlich stark im Wert gestiegen sind. Bei vollumfänglicher Anwendung des Bundesrechts wäre eine erhebliche Mehrbelastung von Wohngrundstücken eingetreten. Um dies zu verhindern, hat Bremen von der Möglichkeit der abweichenden Gesetzgebung Gebrauch gemacht und im Bremischen Grundsteuermesszahlengesetz eigene Landesmesszahlen festgelegt.

C. Ausblick

Das Bewertungsgesetz sieht alle sieben Jahre eine neue Hauptfeststellung vor, so dass die nächste Hauptfeststellung bereits für das Jahr 2029 erfolgen muss. Das bedeutet, dass der jeweilige Grundsteuerwert des Grundstücks auf das Jahr 2029 neu festgestellt werden muss. So geht der Gesetzgeber sicher, dass es nicht erneut zu Grundsteuerfestsetzungen basierend auf uralten Werten kommt.

Bei der Umsetzung der Grundsteuerreform war eine vollumfängliche Datenerhebung durch Steuererklärungen aufgrund der jahrzehntelangen Aussetzung der Hauptfeststellung und eines entsprechend veralteten Datenbestandes unumgänglich. Dieses Vorgehen stieß auf Kritik, da ein Teil der Daten bereits bei öffentlichen Stellen elektronisch vorlag, die Finanzämter jedoch aus technischen Gründen nicht auf diese Daten zugreifen konnten. Das Ausfüllen der Steuererklärungen, trotz Umsetzung in ELSTER, war für viele steuerpflichtige Personen eine Herausforderung. Die zu erklärenden Daten mussten herausgesucht und anschließend richtig eingetragen werden, das hat bei den Steuerpflichtigen zu erheblichem Aufwand geführt. Teilweise waren die Eintragungen fehlerhaft oder unvollständig. Dies hat wiederum bei den Finanzämtern für erheblichen Arbeitsaufwand gesorgt.

Um den Steuerpflichtigen und der Verwaltung nicht erneut solche bürokratischen Lasten aufzubürden, wird die kommende Hauptfeststellung vollautomatisiert erfolgen. Hierfür wird neben den nun aktuell vorliegenden Informationen zu den Grundstücken auch auf die elektronisch bei anderen Stellen vorliegende Daten zurückgegriffen, indem sie in das Grundsteuerprogramm eingebunden werden. Beispielsweise hat die Ermittlung der Bodenrichtwerte und der Flurstücksnummern der Grundstücke bei den Steuerpflichtigen zu vielen Problemen geführt. Diese Daten konnten bisher jedoch weder von den zuständigen Stellen elektronisch übermittelt noch von den Finanzämtern weiterverarbeitet werden. In Zukunft werden diese Daten den Finanzämtern in elektronischer Form zur Verfügung gestellt und die Finanzverwaltung wird in der Lage sein, diese auch für die nächste Hauptfeststellung der Berechnung zu Grunde zu legen.

Nach Abschluss der Arbeiten zur ersten Hauptfeststellung liegt dem Finanzamt zu jeder wirtschaftlichen Einheit ein Datenbestand vor, der den Versand eines Grundsteuermessbescheides ermöglicht. Änderungen des vorliegenden Datenbestandes werden dem Finanzamt von anderen Stellen elektronisch mitgeteilt oder sind von den Steuerpflichtigen anzuzeigen. So werden beispielsweise die Veränderungen der Bodenrichtwerte automatisch berücksichtigt und der Berechnung zu Grunde gelegt. Auf dieser Grundlage wird es daher möglich sein, für die folgenden Hauptfeststellungen und -veranlagungen Bescheide über die Besteuerungsgrundlagen für Zwecke der Grundsteuer vollautomatisch zu erstellen, ohne dass der Steuerpflichtige eine Steuererklärung abgeben muss. Sollten Steuerpflichtige mit dem mitgeteilten Wert nicht einverstanden sein, können sie wie bisher Einspruch einlegen und der Wert wird überprüft.

D. Feststellungen

1. Wertverzerrungen wurden beseitigt

Die durch das Bundesverfassungsgericht festgestellte Ungleichbehandlung bei der Bewertung der Grundstücke wurde durch die Reform beseitigt. Die seit 1964 stattgefundene Wertentwicklung auf dem Grundstücksmarkt wurde durch die Neubewertung nachvollzogen. Dadurch wurde zum einen sichergestellt, dass gleiche Grundstücke auch gleich besteuert werden. Zum anderen wurde erreicht, dass die Relation der Grundstückswerte zueinander wiederhergestellt wurde und eingetretene Wertverzerrungen beseitigt wurden. Unterschiede in der Bewertung ergeben sich nun ausschließlich durch Unterschiede in den der Bewertung zu Grunde gelegten wertbildenden Faktoren (z.B. Baujahr, Lage, Größe des Grundstücks usw.). Dadurch, dass der Gesetzgeber ein am Verkehrswert orientiertes Bewertungsmodell gewählt hat, ergibt sich ein in sich schlüssiges, nachvollziehbares und konsistentes Bewertungsergebnis. Dies wird besonders deutlich, wenn man Grundgesamtheiten von Grundstücken in den Blick nimmt und z.B. Werte von Grundstücken mit unterschiedlichen Nutzungsarten oder die Wertentwicklung anhand der Lage der Grundstücke vergleicht. Einzelne Grundstücke können dagegen nur sehr eingeschränkt verglichen werden. Oftmals können selbst Reihenhäuser, die auf den ersten Blick baugleich sind, in der Bewertung voneinander abweichen. Aufgrund des alten Baubestandes ergeben sich Unterschiede, beispielsweise durch die Erweiterung der Wohnfläche aufgrund von einem Ausbau des Dachgeschosses. Großen Einfluss auf den Wert hat auch bei ansonsten identisch bebauten Grundstücken die Lage und die Größe des Grundstücks, da der Bodenrichtwert eine wesentliche Rolle bei der Bewertung spielt. Voraussetzung für eine Vergleichbarkeit der Werte ist ferner ein einheitliches Bewertungssystem. Grundstückswerte aus Niedersachsen, Hamburg, Hessen, Bayern und Baden-Württemberg, die jeweils ein abweichendes Bewertungssystem eingeführt haben, können nicht mit Werten aus Ländern, die wie Bremen das Bundesmodell umsetzen, verglichen werden.

2. Die Wertabhängigkeit führt zu einer gerechteren Besteuerung

Die Neubewertung führt zu einem System, in dem wertvollere Grundstücke folgerichtig höher bewertet werden als weniger wertvolle Grundstücke. Dies hat Auswirkung auf die Höhe der Steuerbelastung für das einzelne Grundstück, denn wertvollere Grundstücke werden höher belastet als weniger wertvolle Grundstücke. Der Gesetzgeber geht für Zwecke der Besteuerung davon aus, dass das wertvollere Grundstück eine erhöhte Leistungsfähigkeit der jeweiligen Eigentümer:innen vermittelt und deshalb die höhere Steuerbelastung gerechtfertigt ist. Dies gilt in gleichem Maße für Mietwohngrundstücke sowie für vermietete Wohnungen und Häuser. Wer sich eine teurere Wohnung in besserer Lage leistet, zahlt auch mehr Steuer.

Anknüpfungspunkt der Grundsteuer ist das zu besteuernde Grundstück. Steuerermäßigungen können deshalb auch nur aufgrund der Eigenschaften des Grundstücks gewährt werden. So erhalten Grundstücke, die geförderten Wohnraum zur Verfügung stellen oder als Baudenkmäler eingestuft sind, im Wege der Verringerung der Steuermesszahl Steuererleichterungen. Daraus folgt aber, dass die individuelle finanzielle Leistungsfähigkeit (z.B. das Einkommen) der Eigentümer:innen bei der Festsetzung der Steuer keine Rolle spielt. Dies führt - genauso wie die Umwälzbarkeit der Steuer auf die Mieter:innen - zu Kritik an der Steuer mit der Begründung, dass sie zu den ohnehin schon hohen Wohnkosten beiträgt und unvermeidbar ist. Im Wege der Steuerfestsetzung und -erhebung ist dieser Kritikpunkt jedoch nicht aufzulösen. Der bremische Gesetzgeber hat das erkannt und deshalb zum Zweck der Entlastung von Wohngrundstücken und damit insbesondere auch zur Entlastung der Mieter das Landesgrundsteuermesszahlengesetz verabschiedet.

3. Das Landesgrundsteuermesszahlengesetz entlastet Wohngrundstücke

Im Rahmen der Grundsteuerreform wurde den Ländern durch eine Änderung des Grundgesetzes (Artikel 72 Absatz 3 Satz 1 Nummer 7 GG) die Möglichkeit eingeräumt, vom Bundesgesetz abweichende Landesgesetze zu schaffen. Im Land Bremen werden die bundesgesetzlichen Regelungen umgesetzt mit der Ausnahme, dass Bremen ein eigenes Landesgrundsteuermesszahlengesetz erlassen hat. Das Bremische Grundsteuermesszahlengesetz sieht vor, dass die Steuermesszahl für Wohngrundstücke weiterhin, wie im Bundesrecht 0,31 Promille beträgt. Für Nichtwohngrundstücke und unbebaute Grundstücke beträgt die Steuermesszahl nun im Land Bremen 0,75 Promille anstatt, wie im Bundesrecht 0,34 Promille. Hintergrund dieser Anpassung ist, dass bei Anwendung der Bundesmesszahlen Wohngrundstücke einen deutlich größeren Anteil am Grundsteueraufkommen hätten tragen müssen, während der Anteil, den Nichtwohngrundstücke zum Grundsteueraufkommen beigetragen hätten, gesunken wäre.

Damit wird auf Landesebene der bisherige Beitrag, den Wohngrundstücke am Grundsteueraufkommen tragen, beibehalten. Gleichzeitig werden Wohngrundstücke im Vergleich zu Ländern, die die Bundesmesszahlen anwenden, entlastet.

Neben der Entlastung von Wohngrundstücken steigt durch das Bremische Grundsteuermesszahlengesetz der Anteil, den unbebaute Grundstücke am Aufkommen der Grundsteuer tragen, an. Hierdurch wird ein vergleichbarer Effekt wie mit einem gesonderten Hebesatz für unbebaute Grundstücke (Grundsteuer C) erreicht, ohne die damit verbundenen Abgrenzungsschwierigkeiten und Risiken. Die durch die Landesmesszahlen höhere Grundsteuer für unbebaute Grundstücke soll zusätzlich einen Anreiz zur Schaffung von Wohnraum bieten.

4. Die Grundsteuerreform wurde aufkommensneutral umgesetzt

Das Aufkommen der Grundsteuer wird im Jahr 2025 in etwa so hoch sein wie im Vorjahr. Aufkommensneutralität bedeutet dabei nicht, dass die einzelne Immobilie, der einzelne Ortsteil oder der einzelne Stadtteil gleich viel zum Aufkommen der Grundsteuer beiträgt wie im Jahr 2024. Bezugsgröße für die Aufkommensneutralität ist das Aufkommen der Grundsteuer des Jahres 2024 in der gesamten Stadt Bremen. Eine Belastung einzelner Gebiete oder Grundstücke mit Grundsteuer wie vor der Reform kann durch eine Reform, deren erklärtes Ziel die Neubewertung aller Grundstücke ist, nicht hergestellt werden. Vielmehr kommt es notwendigerweise zu einer Veränderung der Bewertung der Grundstücke, da die wertbildenden Faktoren, anhand derer die Neubewertung vorgenommen wurde, nunmehr aktuelle und objektiv nachprüfbar Werte sind. Vor der Grundsteuerreform wurde auf Wertverhältnisse von 1964 (in den neuen Ländern sogar auf Wertverhältnisse von 1935) zurückgegriffen und eine Aktualisierung der Werte war seither nie erfolgt. Die tatsächlichen Wertentwicklungen auf dem Grundstücksmarkt wurden nicht berücksichtigt. Die Neubewertung führt dazu, dass in Bremen bei rund 54 % der Grundstücke die Grundsteuer gleich bleibt bzw. sinkt und bei rund 46 % der Grundstücke die Grundsteuerbelastung steigt.