



**Bund der Steuerzahler
Nordrhein-Westfalen e.V.**

BUND DER STEUERZAHLER • Postfach 14 01 55 • 40071 Düsseldorf

Schillerstraße 14
40237 Düsseldorf

Telefon 0211 99 175-0
Telefax 0211 99 175-53

info@steuerzahler-nrw.de

www.steuerzahler.de/nrw

11. Juni 2024

Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung des

**Haushalts- und Finanzausschusses und des Ausschusses für Heimat und
Kommunales am 18. Juni 2024 zum**

**Gesetzentwurf der Fraktion der CDU und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜ-
NEN „Gesetz über die Einführung einer optionalen Festlegung differenzieren-
der Hebesätze im Rahmen des Grundvermögens bei der Grundsteuer Nord-
rhein-Westfalen“**

Drucksache 18/9242

Rückblick und Grundsätzliches zum Grundsteuermodell des Bundes

Mit Urteil vom 10. April 2018 hat das Bundesverfassungsgericht das System der grundsteuerlichen Bewertung für verfassungswidrig erklärt, da es gleichartige Grundstücke unterschiedlich behandelte und so gegen das im Grundgesetz verankerte Gebot der Gleichbehandlung verstoße. Die bisherigen Berechnungen der Grundsteuer basierten auf Einheitswerten, die die Grundstücke im Westen nach ihrem Wert im Jahr 1964 und im Osten sogar nach ihrem Wert im Jahr 1935 berechneten. Diese Werte haben sich seitdem in der ganzen Bundesrepublik sehr unterschiedlich entwickelt, weshalb es nach dem derzeitigen Grundsteuersystem zu einer Ungleichbehandlung kommt.

Das Bundesverfassungsgericht hatte den Bundesgesetzgeber deshalb damit beauftragt, spätestens bis zum Ende des Jahres 2019 eine neue gesetzliche Regelung zu treffen. Diesem Auftrag ist der Bund nachgekommen und verabschiedete im Herbst 2019 ein Grundsteuer-Reformgesetz, welches ein wertabhängiges Modell zur Neuberechnung des Grundsteuerwertes vorsieht. Damit stützt sich die Berechnung weiterhin auf den Wert und die Fläche einer Immobilie. Pauschalisiert werden im Ertragswertverfahren für Wohngrundstücke Mieten je Bundesland, nach Art und Größe des Grundstückes, Größe der Wohnung und Alter des Gebäudes vorgegeben. Zudem gibt das Modell sogenannte Mietniveaustufen für jede Kommune in Deutschland vor.

Aus Sicht des Bundes der Steuerzahler (BdSt) war dieses Grundsteuer-Reformgesetz insgesamt nicht überzeugend, weshalb der Steuerzahlerbund schon während des Gesetzgebungsprozesses Kritik an dem wertbasierten Modell übte. Die Bewertung ist für die Eigentümerinnen und Eigentümer nicht nachvollziehbar und intransparent. Es gibt keine Informationen darüber, wie die Festlegung einheitlicher Mieten für die Bundesländer und die Einteilung der Mietniveaustufen zustande gekommen sind. Auch der wissenschaftliche Dienst des Bundestages¹ konstatierte noch im Oktober 2019, dass die wertbildenden Faktoren des Grundsteuer-Reformgesetzes in Bezug auf bebaute Grundstücke so stark typisierend sind, dass es zu erheblichen Verzerrungen zwischen Grundsteuer und Verkehrswert kommen kann. Insbesondere innerhalb eines Gemeindegebietes können größere Wertunterschiede auf Grund der jeweiligen Lage der Immobilien nicht adäquat mit der vom Gesetzgeber gewählten Bewertungsmethode abgebildet werden. Dies ist auf die landesweit einheitlichen Listenmieten zurückzuführen, die gerade in Großstädten das Mietniveau in den einzelnen Stadtteilen nur unzureichend wiedergeben.

¹ Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages (2019): Verfassungsrechtliche Aspekte des Belastungsgrundes und der Bewertungsvorschriften im Grundsteuer-Reformgesetz.

Weitere Mängel des Bundesmodells sind aus unserer Sicht die Nichtberücksichtigung geminderter Bodenwerte bei übergroßen Grundstückstiefen, für Privatstraßen, Wegrechte etc..

Aus diesen Gründen engagierte sich der Bund der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen gemeinsam mit anderen Verbänden in Nordrhein-Westfalen für die Wahl eines anderen Modells. Diese Möglichkeit war den Bundesländern durch den Bund in Form einer Öffnungsklausel in dem Grundsteuer-Reformgesetz eingeräumt worden. Wir hielten immer ein Flächenmodell, welches sich an den beiden Kriterien Grundstücksfläche und Gebäudefläche orientiert, für den unbürokratischsten und besten Weg für ein neues Grundsteuermodell. Wir warnten vor dem außerordentlich hohen Erhebungsaufwand, der sich aus der erstmaligen und alle sieben Jahre darauffolgenden durchzuführenden Wertfeststellung für die Steuerbehörden sowie die Steuerpflichtigen ergibt, und stellten die verfassungsrechtliche Konformität des Modells in Frage.

Trotz der von einigen Verbänden geäußerten Kritik, entschied sich die damalige Landesregierung im Juni 2021 dafür, von der Öffnungsklausel keinen Gebrauch zu machen. Dadurch kommt das Bundesmodell auch in Nordrhein-Westfalen zur Anwendung. Dies sorgte in der Folge bis heute für den durch den Bund der Steuerzahler befürchteten bürokratischen Aufwand und zog zusätzlich über 1,4 Millionen Einsprüche gegen die Grundsteuerbescheide nach sich. Die Zweifel an der verfassungsgemäßen Umsetzung der Neuregelung durch das Grundsteuer-Reformgesetz lässt der Bund der Steuerzahler zusammen mit Haus und Grund Deutschland durch ausgewählte Musterprozesse gerichtlich überprüfen. In Nordrhein-Westfalen wurden Ende 2023 bei den Finanzgerichten in Köln und Düsseldorf drei Klagen eingereicht. Die Klagen basieren auf einem verfassungsrechtlichen Gutachten von Prof. Dr. Gregor Kirchhof, welcher in seinem ausführlichen Gutachten die Verfassungswidrigkeit aufgrund der oben beschriebenen Mängel des Grundsteuergesetzes des Bundes feststellt. Bis es zu einem erneuten Urteil beim Bundesverfassungsgericht kommen wird, werden aber wahrscheinlich noch ein paar Jahre vergehen. Deshalb muss im Interesse der Steuerzahlerinnen und Steuerzahler und der Kommunen bis dahin sichergestellt werden, dass die Grundsteuer möglichst gerecht erhoben werden kann.

Der Gesetzentwurf als späte Reaktion auf eine verkorkste Reform

Wir begrüßen den Gesetzentwurf der Fraktion der CDU und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 14.05.2024 über ein „Gesetz über die Einführung einer optionalen Festlegung differenzierender Hebesätze im Rahmen des Grundvermögens bei der Grundsteuer Nordrhein-Westfalen“.

Dass sich die Regierungsfractionen dazu entschieden haben, die gesplitteten Hebesätze einzuführen, ist aus unserer Sicht der richtige Weg, Belastungsverschiebungen ausgleichen zu

können. Für die Umsetzung bedarf es jedoch einer Zusammenarbeit von Land und Kommunen.

Gesplittete Hebesätze aufgrund unterschiedlicher Belastungsverschiebungen

Der Städte- und Gemeindebund geht von einer Entlastung von Gewerbegrundstücken von bis zu 50 Prozent und von einer Zusatzbelastung von Privatgrundstücken, insbesondere Ein- und Zweifamilienhäuser, von 20 Prozent aus. Auch uns liegen zahlreiche Bescheide vor, die erkennen lassen, dass insbesondere in Großstädten mit hohen Bodenrichtwerten, die Belastung auch deutlich höher ausfällt als 20 Prozent. Einige Bundesländer wie Sachsen, das Saarland und Berlin haben diese Problematik früh erkannt und durch Anpassung der Steuermesszahlen aufgegriffen. In Nordrhein-Westfalen wurden die Messbescheide allerdings bereits früh verschickt, weshalb die Steuerbescheide nachträglich korrigiert werden mussten. Es ist zweifelhaft, ob dies in der kurzen verbleibenden Zeit administrativ und rechtssicher umsetzbar wäre.

Inzwischen wird allerdings zunehmend deutlich, dass die Belastungsverschiebung nicht in jeder Kommune in dem beschriebenen Maße oder überhaupt auftritt. So hat auch der Landesfinanzminister mitgeteilt, dass Sachsen nach der Anpassung der Steuermesszahlen inzwischen festgestellt habe, dass dies immer noch nicht zu einem sachgerechten Ergebnis führe. Dies spricht aus Sicht des BdSt umso mehr dafür, dass der Lösungsansatz über die differenzierten Hebesätze kurzfristig der Richtige ist.

Durch die Ermöglichung gesplitteter Hebesätze wird die Verantwortung und die Diskussion zwar auf die ohnehin schon stark belasteten Kommunen verlagert, aber dies stellt aus unserer Sicht die sachgerechteste Lösung dar. Diese Regelung ist darüber hinaus im Sinne des Subsidiaritätsprinzips, nach dem auf der oberen Ebene nichts geregelt werden soll, was besser von der unteren Ebene geregelt werden kann. Sie stärkt damit die kommunale Selbstverwaltung vor Ort. Darüber hinaus haben die Kommunen bis zum 30.06. eines jeden Jahres Zeit, die Hebesätze auch nachträglich noch anzupassen.

Das Land muss Verantwortung übernehmen

Hinsichtlich der erforderlichen Einführung zum 1.1.2025 ist jedoch auch das Land gefragt. Es hat erst sehr spät auf die lange absehbare Belastungsverschiebung reagiert und muss die Kommunen deshalb bei der Umsetzung der gesplitteten Hebesätze unterstützen. Zum einen muss die Einführung der gesplitteten Hebesätze rechtssicher sein, damit die Finanzierung der Kommunen sichergestellt werden kann. Zum anderen muss das Land die Kommunen bei der administrativen Umsetzung unterstützen. Die Gegebenheiten vor Ort in den Kommunen geben

es nicht her, dass eine schnelle Umsetzung des geplanten Gesetzes aus eigener Kraft möglich erscheint. Bereits jetzt haben einige Kommunen signalisiert, die geplante Möglichkeit der gesplitteten Hebesätze nicht kurzfristig nutzen zu wollen. Dies mag auch an der schwierigen IT-Umsetzung liegen. Aus unserer Sicht dürfen diese Schwierigkeiten nicht dazu führen, dass die Lastenverschiebung dann faktisch nicht ausgeglichen wird. Das Land sollte daher bestenfalls eine einheitliche Programmlösung für alle Kommunen entwickeln lassen und bereitstellen. Damit könnte auch der in NRW vorherrschende IT-Flickenteppich beseitigt werden. Dies könnte wiederum zu flächendeckenden Einsparungen und Vereinfachungen führen. Die Einführung gesplitteter Hebesätze durch das Land darf jedenfalls nicht zu einem finanziellen und bürokratischen Mehraufwand in den Kommunen führen. Das Land hat sich für das Bundesmodell entschieden und muss nun auch die Verantwortung für die Umsetzung der „Rettung“ der Reform übernehmen. Der BdSt hat sich von Anfang an gegen das Bundesmodell ausgesprochen, da auch die Folgen, die jetzt behoben werden sollen, bereits 2019 nach den Musterberechnungen des Finanzministeriums absehbar waren. Aus diesem Grund ist auch nicht nachvollziehbar, weshalb eine rechtzeitige Umsetzung von allen Beteiligten ausgeschlossen wird und die Folgen der Entscheidung für das Bundesmodell nun allein von den Bürgerinnen und Bürgern getragen werden sollen. Die Akzeptanz des Modells ist ohnehin sehr gering, da durch die Erklärungen bei den Beteiligten ein sehr großer bürokratischer Aufwand verursacht wurde.

Veröffentlichung aufkommensneutraler Hebesätze

Aus unserer Sicht ist die Veröffentlichung der aufkommensneutralen Hebesätze essenziell, damit vor Ort eine entsprechende Diskussion stattfinden kann. Die für den 20.6./21.6.2024 vom Landesfinanzminister angekündigte Veröffentlichung der aufkommensneutralen Hebesätze samt differenzierter Hebesätze wird sicherlich zur Folge haben, dass die Kommunen auch im Hinblick auf die Kommunalwahlen im nächsten Jahr frühzeitig überlegen können, welche Anpassungen vorgenommen werden sollten. Die Kommunen können dann entscheiden, ob sie einen vollständigen Ausgleich der Belastungsverschiebung vornehmen wollen oder je nach Situation auch nur ein anteiliger Ausgleich angemessen erscheint.

Der Gesetzentwurf sieht eine freiwillige Möglichkeit für die Kommunen vor, gesplittete Hebesätze einzuführen. Es bleibt abzuwarten, ob die Kommunen diese Möglichkeit tatsächlich nutzen werden und auch wann und in welcher Form. Im Hinblick auf die bevorstehenden Kommunalwahlen werden die Kommunen sicherlich davon Gebrauch machen, wenn sich der Druck vor Ort erhöht. Gleichwohl können strukturschwache Kommunen auch auf die Einführung gesplitteter Hebesätze verzichten.

Kritisch sehen wir, dass der Gesetzentwurf keine Evaluation vorsieht. Eine verpflichtende Evaluation sollte vom Landesgesetzgeber bereits im Gesetz vorgesehen werden. Nur so kann festgestellt werden, ob die angestrebte Aufkommensneutralität erreicht wurde. Sollte eine Aufkommensneutralität politisch tatsächlich gewollt sein, muss allerdings festgestellt werden, dass das Bundesmodell grundsätzlich ungeeignet ist, diese zu erreichen.

Die Grundsteuer hat keine Zukunft

Die durch uns präferierte Lösung der gesplitteten Hebesätze ist allerdings nur ein weiterer kurzfristiger Rettungsversuch einer im Grunde verkorksten Reform. Spätestens nach dem nächsten Bundesverfassungsgerichtsurteil zur Grundsteuer sollte endlich grundsätzlich über Alternativen zur Grundsteuer nachgedacht werden. Der Staat muss für die Erhebung der Grundsteuer einen sehr hohen bürokratischen Aufwand betreiben, um ein vergleichsweise geringes Steueraufkommen von bundesweit ca. 15 Milliarden Euro einzutreiben. Darüber hinaus steht die Grundsteuer wenig im Einklang mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip, weil bei ihrer Erhebung die persönlichen Verhältnisse und die gesamte Einkommenssituation des Steuerpflichtigen unberücksichtigt bleiben. Das Grundstück als alleinige Bemessungsgrundlage der Grundsteuer spiegelt zudem den Äquivalenzcharakter der Grundsteuer nicht wider.

Die Grundsteuer hat deshalb aus Sicht des Bundes der Steuerzahler ihre Existenzberechtigung verloren und gehört nicht in ein zeitgemäßes Steuersystem. Ein zeitgemäßes Steuersystem sollte aus Steuerzahlersicht nicht die dargelegten Mängel haben. Es sollte fair, einfach und so maßvoll wie möglich ausgestaltet sein und sich auf wenige, ertragreiche Steuerarten beschränken. Dies würde auch die Akzeptanz der Bürger erhöhen.

Zur Kompensation der Einnahmeausfälle der Kommunen gibt es bereits verschiedene Ansätze. So könnten die Kommunen beispielsweise ein Hebesatzrecht auf die Einkommensteuer und Körperschaftssteuer erhalten sowie einen größeren Anteil an der Umsatzsteuer. Zusätzlich könnte die Verbundquote für die Kommunen in NRW angehoben werden. Wir sind überzeugt, dass eine gute und bessere Lösung für die Kommunen gefunden werden kann.

Die Grundsteuer sollte in Zukunft nicht ständig neu reformiert werden, sondern durch unbürokratische und rechtssichere steuerliche Möglichkeiten für die Kommunen ersetzt werden.