



**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

09. April 2024

Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung des

Ausschusses für Haushalt- und Finanzen am 16. April 2024 zum

**Antrag der Fraktion der FDP „Neue Kritik des Städte- und Gemeindebundes am
Grundsteuermodell ernst nehmen – Ungerechte Lastenverteilung zum Nachteil
des Wohnens in Nordrhein-Westfalen muss dringend verhindert werden“
Drucksache 18/7760**

Rückblick und Grundsätzliches zum Grundsteuermodell des Bundes

Die Grundsteuer ist eine der ältesten Steuern der Welt, da sie sich auf ein sichtbares Vermögen bezieht. Sie ist bis heute eine vermögensbezogene Steuer, welche an den Vermögensbesitz „Grundstück“ anknüpft und damit eine Realsteuer. Sie wird gerechtfertigt mit den Vorteilen, die dem Eigentümer aus den (Vor-)Leistungen erwachsen, die die Gemeinde für die Nutzung des Grundstücks in der örtlichen Gemeinschaft erbringt. Dafür stellt sie die gemeindliche Infrastruktur zur Verfügung und übernimmt Aufgaben im kulturellen und sozialen Bereich. Mit anderen Worten leistet die Grundsteuer, deren Aufkommen vollständig in den allgemeinen Kommunalhaushalt fließt, einen Kostendeckungsbeitrag für alle kommunalen Leistungen, die nicht nutzerbezogen über Gebühren oder Abgaben finanziert werden können. Aufgrund der Überwälzungsmöglichkeit hat die Grundsteuer den Charakter einer „Einwohnersteuer“. Da die Immobilienvermieter die Grundsteuer in der Regel auf die Mieter überwälzen, tragen nicht nur die Eigentümer, sondern alle Bewohner zur Finanzierung der bereitgestellten Leistungen bei. Aufgrund dieses Äquivalenzprinzips wird die Grundsteuer auch als Äquivalenzsteuer bezeichnet.

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. Weitere Mängel des Bundesmodells sind aus unserer Sicht die Nichtberücksichtigung geminderter Bodenwerte bei übergroßen Grundstückstiefen, für Privatstraßen, Wegerechte 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 alle sieben Jahre durchzuführenden Wertfeststellung für die Steuerbehörden sowie die Steuerpflichtigen ergibt, und stellten die verfassungsrechtliche Konformität des Modells in Frage.

Im Juni 2021 entschied sich die damalige Landesregierung 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.

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

Problematik der Lastenverschiebung muss kurzfristig gelöst werden

Die Grundsteuer darf laut dem Bundesverfassungsgerichtsurteil bis zum 31. Dezember 2024 weiter nach altem Recht erhoben werden. Es bleibt somit nicht mehr viel Zeit für die Vorbereitungen zur Erhebung der Grundsteuer nach dem neuen Grundsteuermodell. Allerdings hat die Landesregierung jetzt richtigerweise ein Problem erkannt, vor welchem der Bund der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen und andere Verbände schon lange gewarnt haben. Aufgrund der Berechnungen auf Grundlage des Bundesmodells wird es eine Belastungsverschiebung weg von den gewerblich genutzten Grundstücken hin zu den Wohngrundstücken geben. 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 jetzt auch Berlin haben diese Problematik rechtzeitig erkannt und durch Anpassung der Steuermesszahlen aufgegriffen. Inzwischen wird allerdings zunehmend deutlich, dass die Belastungsverschiebung nicht in jeder Kommune in dem beschriebenen Maße oder überhaupt auftritt. Eine landesweite Lösung könnte deshalb in manchen Städten und Gemeinden zu neuen ungerechten Belastungsverschiebungen, diesmal hin zu Gewerbegrundstücken, führen. Hinzu kommt, dass die Messbescheide in Nordrhein-Westfalen bereits verschickt wurden, weshalb die Steuerbescheide nachträglich korrigiert werden müssten. Es ist zweifelhaft, ob dies in der kurzen verbleibenden Zeit administrativ und rechtssicher umsetzbar ist.

Aus diesen Gründen sollte der Gesetzgeber den Städten und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen möglichst schnell ermöglichen, gesplittete Hebesätze für privat und gewerblich genutzte Grundstücke einzuführen. Dies könnte der Bundesgesetzgeber - ggf. auf Bundesratsinitiative des Landes - den Kommunen ermöglichen oder der Landesgesetzgeber setzt dies auf Grundlage der Öffnungsklausel selbst um. Aufgrund des engen Zeitrahmens und den bisherigen Erfahrungen mit Initiativen im Bundesrat, beispielsweise bei der Grunderwerbsteuer, plädieren wir für eine schnelle Einführung von gesplitteten Hebesätzen durch den Landesgesetzgeber.

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. Gerade in Nordrhein-Westfalen mit den mit Abstand höchsten Grundsteuer-Hebesätzen sollte zwingend verhindert werden, dass sich das Wohnen nochmal zusätzlich verteuert. 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, und stärkt damit die kommunale Selbstverwaltung vor Ort.

Der BdSt NRW hält es darüber hinaus weiterhin für wichtig und sinnvoll, den Kommunen die aufkommensneutralen Hebesätze mitzuteilen und diese auch zu veröffentlichen.

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 und fair, einfach und so maßvoll wie möglich ausgestaltet sein. Es sollte sich auf wenige, ertragreiche Steuerarten beschränken.

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 andere steuerliche Finanzierungsmöglichkeiten für die Kommunen ersetzt werden.