

Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Nordrhein-Westfalen



Landtag Nordrhein-Westfalen
Postfach 10 11 43
40002 Düsseldorf

Ausschließlich per E-Mail: anhoerung@landtag.nrw.de

Stichwort: „A07 - Grundsteuermodell - 16.04.2024“

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
18/1369**

Alle Abgeordneten

Stellungnahme zur Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses am 16. April 2024 zum Antrag der Fraktion der FDP, Drs. 18/7760 – Neue Kritik des Städte- und Gemeindebundes am Grundsteuermodell ernst nehmen – Ungerechte Lastenverteilung zum Nachteil des Wohnens in Nordrhein-Westfalen muss dringend verhindert werden

Sehr geehrte Damen und Herren,

Land, Städte und Gemeinden haben ein gemeinsames Interesse an einem Gelingen der Grundsteuerreform und einer langfristigen Absicherung des Grundsteuer-Aufkommens in Höhe von rund 4 Mrd. Euro p.a. in NRW. Daher ist es zu begrüßen, dass sich der Haushalts- und Finanzausschuss des Landtages mit dem Problem der reformbedingten Belastungsverschiebungen zwischen Wohn- und Nichtwohn-Grundstücken befasst.

Systematische Mehrbelastungen für Wohngrundstücke

Einige Städte und Gemeinden unterschiedlicher Größenklassen sind bereits in der Lage, die Belastungswirkungen des neuen Grundsteuerrechts detailliert zu analysen. In der Gesamtschau dieser Auswertungen zeigt sich, dass es landesweit und über alle Gemeindegrößenklassen zu einer systematischen Belastungsverschiebung weg von nicht zu Wohnzwecken genutzten Grundstücken („Nichtwohn-Grundstücke“) und hin zu den zu Wohnzwecken genutzten Grundstücken („Wohn-Grundstücke“) gibt.

- Nichtwohn-Grundstücke umfassen die Grundstücksarten: Unbebaute Grundstücke, Teileigentum, Geschäftsgrundstücke, gemischt genutzte Grundstücke und sonstige bebaute Grundstücke.
- Wohn-Grundstücke umfassen die Grundstücksarten: Einfamilienhäuser, Zweifamilienhäuser, Mietwohngrundstücke und Wohnungseigentum.

02.04.2024

Städtetag NRW
Dr. Stefan Ronnecker
Hauptreferent
Telefon 0221 3771-720
stefan.ronnecker@staedtetag.de
Gereonstraße 18 - 32
50670 Köln
www.staedtetag-nrw.de
Aktenzeichen: 20.47.70 N

Landkreistag NRW
Marcel Kreutz
Referent
Telefon 0211 300491-110
m.kreutz@lkt-nrw.de
Kavalleriestraße 8
40213 Düsseldorf
www.lkt-nrw.de
Aktenzeichen: 20.62.01

Städte- und Gemeindebund NRW
Carl Georg Müller
Hauptreferent
Telefon 0211 4587-255
Carlgeorg.mueller@kommunen.nrw
Kaiserswerther Straße 199 - 201
40474 Düsseldorf
www.kommunen.nrw
Aktenzeichen: 41.6.3.4-003/013

Die Belastungsverschiebung ist eine konkrete Folge der Neubewertung aufgrund des Bundesmodells. Mit dieser Folge müssen sich der Bund, auf dessen Gesetzgebung das Modell zurückgeht, und alle Länder auseinandersetzen, die – anders als etwa Sachsen und das Saarland – das Bundesmodell unverändert übernommen haben. Sie sind in der Pflicht, verantwortlich und angemessen zu reagieren.

Die Entscheidungsverantwortung, ob und wie man auf die Belastungsverschiebung reagiert, ist im Übrigen auch nicht mit dem Argument zu umgehen, der Vergleich mit dem „alten Recht“ bzw. der bisherigen Situation sei unzulässig, weil die bisherige Rechtslage verfassungswidrig ist. Denn es geht bei möglichen Korrekturen der Wertverschiebung nicht darum, das alte Recht wiederherzustellen. Es geht lediglich um eine nüchterne Feststellung der Tatsachen: Künftig würden Wohngrundstücke insgesamt deutlich höher belastet als bislang, weil die Belastung sich strukturell zwischen den Grundstückstypen verschoben hat. Mit dieser Feststellung wird aber weder die alte Rechtslage für richtig erklärt noch das Ergebnis der Neubewertung rechtlich in Frage gestellt.

Es geht stattdessen allein um die Frage, ob politisch – im Sinne einer steuerlichen Privilegierung von Wohnraum – auf die Mehrbelastung reagiert werden soll. Wir halten das seit langem für notwendig.

Der Landtag hat sich bereits am 20. März 2024 mit dem Problem der reformbedingten Belastungsverschiebungen zwischen Wohn- und Nichtwohn-Grundstücken befasst. In der Plenarsitzung wurde neben dem kommunalen Vorschlag einer Messzahlenanpassung auch ein nach Grundstücksarten differenziertes Hebesatzrecht diskutiert. Nach intensiven Diskussionen und Prüfung der Alternative in den Verbandsgremien lehnen der Städtetag und der Städte- und Gemeindebund ein solches differenziertes Hebesatzrecht jedoch uneingeschränkt ab, und zwar aus mehreren Gründen:

Warum eine Hebesatzdifferenzierung nicht funktioniert

Eine Hebesatzdifferenzierung würde nicht nur das eigentliche Regelungsziel verfehlen, sondern eine Reihe gravierender Folgeschäden in den Kommunen verursachen.

Differenziertes Hebesatzrecht nicht mehr fristgerecht umsetzbar

Zunächst trifft das Hauptargument der Landesregierung, eine Messzahl-Anpassung nicht mehr zum 01.01.2025 umsetzen zu können, ebenso auf die kommunale Seite zu. Ein differenziertes Hebesatzrecht lässt sich in der Mehrzahl der Kommunen bereits technisch nicht mehr bis Jahresende 2024 umsetzen. Rücksprachen mit dem Dachverband der kommunalen IT-Dienstleister (KDN) haben ergeben, dass die Programmanpassungen bei den IT-Dienstleistern und die sich anschließenden notwendigen Testungen vor Ort nebst Zertifizierung – im Anschluss an die Dauer eines Gesetzgebungsverfahrens – nochmals Monate in Anspruch nehmen würden.

Mit einem differenzierten Hebesatzrecht würde das Land den Eigentümern und Mietern von insbesondere Ein- und Zweifamilienhäusern also Entlastungen in Aussicht stellen, die viele Kommunen nicht mehr rechtzeitig umsetzen können. Ob eine Entlastung erfolgt oder nicht, darf aber nicht davon abhängen, ob die Verwaltungen vor Ort in der Lage sind, dies noch rechtzeitig umzusetzen.

Differenziertes Hebesatzrecht verfehlt eigentliches Regelungsziel („Scheingenauigkeit“)

Im aktuellen Diskurs wird behauptet, wegen der lokal unterschiedlichen Aufkommensverteilung zwischen Wohn- und Geschäftsgrundstücken sei eine Hebesatzdifferenzierung vor Ort besser für eine Belastungsnivellierung geeignet als eine landeseinheitliche Messzahlösung. Tatsächlich verhält es sich umgekehrt:

Das zunächst schlüssig klingende Argument geht an der eigentlichen Fragestellung völlig vorbei. Es geht nicht darum, in jeder Stadt oder Gemeinde genau dasselbe Gesamtaufkommen für Geschäfts- bzw. Wohngrundstücke zu erzeugen wie vor der Reform. Stattdessen geht es nur darum, die *strukturelle* Verschiebung zulasten der Wohngrundstücke einmalig und einheitlich abzumildern und damit das Wohnen zu fördern.

Dass nach der Neubewertung die Wertentwicklung von Geschäfts- bzw. Wohngrundstücken nicht in jeder Gemeinde völlig identisch ausfällt, ist als Teil der Reform völlig in Ordnung. Wenn sich z. B. Geschäftsgrundstücke in einem Ort oder einer Region wertmäßig überdurchschnittlich im Vergleich zum Landesschnitt entwickelt haben sollten (oder umgekehrt), darf sich das als Ausdruck der Reform natürlich auch weiterhin in der Besteuerung niederschlagen.

Deshalb ist eine einheitliche Lösung auf staatlicher Ebene, die auf die strukturelle Verschiebung antwortet, notwendig, aber auch völlig hinreichend. Diese Lösung in 396 verschiedenen Hebesatzentscheidungen in sämtlichen NRW-Städten und Gemeinden zu suchen, schießt dagegen völlig über das Ziel hinaus und sähe nach einer möglichst kleinteiligen „Korrektur“ der Reform aus, die eigentlich niemand will.

Kein Bezug zur kommunalen Selbstverwaltung

Vor diesem Hintergrund wäre es gerade auch kein Ausdruck kommunaler Selbstverwaltung, den Städten und Gemeinden „freizustellen“, über die Belastungsverschiebung jeweils lokal und optional zu entscheiden.

Das kommunale Selbstverwaltungsrecht ist ein hohes Gut. Es greift bei Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft ein, für die eine örtlich-individuelle Lösung geboten erscheint. Dies ist vorliegend aber gerade nicht der Fall. Die strukturelle Wertverschiebung ist kein örtliches, sondern ein bundesweites Problem aller Länder mit Bundesmodell. Hierauf in jeder einzelnen Gemeinde eines jeden betroffenen Landes eine Antwort geben zu lassen, um letztlich auf dasselbe überörtliche Problem zu reagieren, wäre absurd. Kommunale Selbstverwaltung darf nicht auf ein Ermessen reduziert werden, wie die Belastungsanteile einer gesetzlich geregelten Steuer verteilt werden sollen. Und außerdem: Warum sollte ausgerechnet diese Frage überhaupt ins örtliche Ermessen gestellt werden?

Wir verwehren uns deshalb dagegen, die verfassungsrechtliche Garantie kommunaler Selbstverwaltung im vorliegen Kontext als Scheinargument zu missbrauchen. Die staatliche Seite darf ihre Verantwortung nicht auf die kommunale Ebene abwälzen, sondern muss selbst dazu stehen.

Verfassungsrechtliche Risiken eines differenzierten Hebesatzrechts erheblich

Statt die gegebene Problemstellung zu lösen, drohte eine Hebesatzdifferenzierung vor Ort erhebliche Schäden zu verursachen, allen voran in rechtlicher Hinsicht.

Denn ein differenziertes Hebesatzrecht ist mit erheblichen verfassungsrechtlichen Risiken verbunden. Dazu gehört insbesondere die Frage, ob Entscheidungen über die Privilegierung des Wohnens und über die (gleichheits-)rechtlichen Grenzen von Belastungsverschiebungen nicht richtigerweise auf der Ebene des Gesetzgebers zu belassen und landeseinheitlich zu treffen sind.

Die Grundsteuer wird schon jetzt vielfach beklagt. Mit einem differenzierten Hebesatzrecht würde sich eine weitere – nach aktuellem Recht noch verschlossene – Flanke für neue Widerspruchs- und Gerichtsverfahren auftun, mit denen beispielsweise Abwägungs- und Begründungsdefizite individueller

Hebesatz-Differenzierungen geltend gemacht würden. In 396 Städten und Gemeinden drohte eine Widerspruchs- und Klagewelle, die – u. a. wegen örtlich unterschiedlicher Differenzierungen – auch nicht in Musterverfahren zu kanalisieren wäre. Weiter zu nennen ist hier bspw. auch die Frage nach der Gleichheitsgerechtigkeit differenzierter Hebesätze für Wohnen und Nichtwohnen in Bezug auf die Grundstücksart der gemischt genutzten Grundstücke.

Das Risiko, dass die Grundsteuer den Verfassungsgrundsätzen nicht standhält und das Aufkommen von 4 Mrd. Euro in NRW gefährdet ist, würde durch eine Hebesatzdifferenzierung eindeutig steigen. Bislang ist uns nicht bekannt, ob das Land ein unabhängiges verfassungsrechtliches Gutachten zu diesen Fragen eingeholt hat. In Anbetracht der erheblichen Risiken ist die Absicherung eines derartigen Vorschlags durch eine verfassungsrechtliche gutachterliche Prüfung aber geradezu zwingend.

Ungewollte verteilungspolitische Konsequenzen differenzierter Hebesätze

Weiter ist fraglich, ob die erwünschten Belastungskorrekturen zwischen Wohn- und Nichtwohn-Grundstücken in einem steuerwettbewerblichen Umfeld überhaupt durchgesetzt werden könnten. Dies auch vor dem Hintergrund, dass ein differenzierter Hebesatz für Nichtwohn-Grundstücke regelmäßig im vierstelligen Bereich liegen müsste, um grundstücksartenbezogene Belastungsverschiebungen zu vermeiden. Wer es sich vor Ort gerade noch leisten kann, würde womöglich Aufkommensverluste in Kauf nehmen, um beiden Interessen zu begegnen – und daran würden alle anderen ungewollt gemessen.

Vor allem aber bleiben die Verteilungskonflikte nicht etwa an die Umsetzung der Grundsteuerreform vor Ort gebunden. Stattdessen sind jährlich neue Konflikte vorprogrammiert, die in den Jahren nach 2025 rein gar nichts mehr mit dem ursprünglich intendierten Ziel einer Belastungsnivellierung zu tun hätten.

Die Entscheidung darüber muss daher einmalig und landeseinheitlich erfolgen. Das ist nur über eine Messzahlenanpassung möglich.

Unnötige Hebesatzersplitterung

Schließlich drohten mit einem differenzierten Hebesatzrecht auch die Übersichtlichkeit und Vergleichbarkeit der Grundsteuerlandschaft in NRW bei 396 verschiedenen Grundsteuer-B-Hebesatzpaaren bzw. 792 unterschiedlichen Grundsteuer-B-Hebesätzen verloren zu gehen.

Land müsste differenzierte aufkommensneutrale Hebesätze ermitteln

Angesichts der sich auch bei einer angestrebten Aufkommensneutralität abzeichnenden Notwendigkeit, Hebesätze nominell nach oben anpassen zu müssen, begrüßen viele Kommunen das vom Land zugesagte Register gemeindescharfer aufkommensneutraler Hebesätze. Mit der Einführung eines gesplitteten Hebesatzrechts wäre dieses Register entwertet. Das Land müsste vielmehr jeder Kommune mitteilen, mit welchen differenzierten Hebesätzen („Hebesatzpaaren“) zugleich Aufkommensneutralität und ein Ausgleich der Belastungsverschiebungen zwischen Wohn- und Nichtwohn-Grundstücken erreicht werden kann.

Entlastung der Wohngrundstücke durch Anpassung der Grundsteuer-Messzahlen

Aus diesen Gründen kann eine sachgerechte Lösung nur in einer Messzahl-Anpassung auf staatlicher Ebene liegen.

In Sachsen und im Saarland sind diese systematischen Belastungsverschiebungen zulasten der Wohn-Grundstücke bereits durch eine landesgesetzliche Verdopplung der Grundsteuer-Messzahl für Nicht-Wohngrundstücke weitgehend verhindert worden. Auch Berlin hat diesen Weg beschritten.

Eine Gesamtschau der uns vorliegenden Auswertungen unserer Mitglieder zeigt, dass eine landeseinheitliche Messzahlen-Anpassung durch die Landesgesetzgebung auch für Nordrhein-Westfalen einen geeigneten Entlastungsweg darstellt, um im Zuge der Reform systematische Mehrbelastungen im Bereich der Wohn-Grundstücke zu vermeiden.

Die kommunalen Spitzenverbände fordern daher weiterhin eine Anpassung des Messzahlen-Verhältnisses zwischen Wohn- und Nichtwohn-Grundstücken zugunsten der Wohn-Grundstücke auch für NRW.

Messzahlenanpassung jedenfalls für 2026

Wünschenswert wäre eine Lösung zum 01.01.2025 gewesen. Das Land NRW wurde von kommunaler Seite bereits im Januar 2022 (!) auf eine drohende Wertverschiebung hingewiesen. Seinerzeit wäre eine Lösung auf Landesebene jedenfalls noch möglich gewesen. Dass diese Gelegenheit verpasst wurde, ist bedauerlich. Dennoch können wir die inzwischen bestehenden rechtlichen und administrativen Gründe des Landes nachvollziehen, die gegen eine Lösung zum 01.01.2025 sprechen (und die in vergleichbarer Form wie gesehen auch der überraschend angekündigten Hebesatzdifferenzierung entgegenstehen würden).

Das Land muss deshalb jetzt zu seiner Verantwortung stehen. Mit der Hebesatzdifferenzierung eine Scheinlösung auf Kosten der Kommunen zu wählen, wäre in der Sache unangemessen. Stattdessen steht dem Land mit der **Messzahl-Anpassung zum 01.01.2026** ein rechtlich und administrativ gangbarer Weg offen, der zugleich sachgerecht und politisch fair ist.

Wir sind bereit, gemeinsam mit dem Land diesen Weg zu gehen. Wir schlagen daher vor, die bisher noch für das Jahr 2025 eingeforderte Anpassung der Grundsteuermesszahlen zur Vermeidung von systematischen Belastungsverschiebungen zwischen Wohn- und Nichtwohn-Grundstücken auf das Jahr 2026 zu verschieben. Ein solches Probejahr für das neue Grundsteuerrecht bietet allen Beteiligten zugleich die Chance, die Verteilungswirkungen des neuen Grundsteuermodells und etwaiger Korrekturinstrumente im Detail zu analysieren und in der Breite zu diskutieren. Unser gemeinsames Ziel sollte eine faktenbasierte, verfassungsfeste und landeseinheitliche Antwort auf die Frage nach einer sachgerechten Belastungsverteilung bei der Grundsteuer sein.

Grundsteuerreform gemeinsam zu einem Erfolg machen

Die Grundsteuerreform ist eine gesamtstaatliche Aufgabe. Nach jahrzehntelanger Untätigkeit früherer Gesetzgeber, die zur Verfassungswidrigkeit der Grundbesteuerung geführt hat, sind alle Beteiligten – Bund, Länder und Kommunen – dazu aufgerufen, die Neuaufstellung der Grundsteuer zu einem Erfolg zu machen. Das Land NRW hat vor anderen Bundesländern die Mammutaufgabe der Neubewertung erfolgreich gestemmt. Das weiß die kommunale Familie sehr zu schätzen.

Wir ersuchen das Land aber eindringlich, auf die Einführung differenzierter Hebesätze zu verzichten und stattdessen auf Basis einer vertieften Evaluation der Verteilungsergebnisse des neuen Grundsteuerrechts eine (zumindestens landes-)einheitliche Anpassung der Grundsteuer-Messzahlen für Wohn- und Nichtwohn-Grundstücke zum Jahr 2026 zu prüfen. Die zeitliche Verschiebung ist erklärbar, die kommende Entlastung frühzeitig kommunizierbar und die Anpassung zum 01.01.2026 hätte immerhin den Effekt, dass jeder Hauseigentümer und Mieter die Entlastung in seinem neuen Bescheid ablesen kann, ohne dass diese

– wie es zum 01.01.2025 wohl der Fall wäre – in der Kumulation aller Aspekte der Neubewertung unterginge.

Mit freundlichen Grüßen



Verena Göppert
Ständige Stellvertreterin des Geschäftsführers
Städtetag Nordrhein-Westfalen



Dr. Martin Klein
Hauptgeschäftsführer
Landkreistag Nordrhein-Westfalen



Claus Hamacher
Beigeordneter
Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen