LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME**
**18/8**

A07

**Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags Nordrhein-Westfalen**

„Grundsteuergesetz Nordrhein-Westfalen (GrStG NW)"

Gesetzentwurf der Fraktion der FDP, Drucksache 18/49 (Neudruck)

Bund der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen e.V., schriftliche Stellungnahme

Bund der Steuerzahler
Nordrhein-Westfalen e.V.

## Vorbemerkungen

Die Grundsteuer knüpft als Realsteuer an den Vermögensbesitz „Grundstück“ an. 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 beispielsweise 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.

Sie wird deshalb auch als Äquivalenzsteuer bezeichnet. Aufgrund der Überwälzungsmöglichkeit hat die Grundsteuer den Charakter einer „Einwohnersteuer“. Denn soweit die Immobilienvermieter die Grundsteuer – je nach Marktgegebenheiten – ganz oder teilweise auf die Mieter überwälzen können, tragen nicht nur die Eigentümer, sondern alle Bewohner zur Finanzierung der bereitgestellten Leistungen bei. Damit wird dem Äquivalenzprinzip Rechnung getragen.

Durch Urteil vom 10. April 2018 hat das Bundesverfassungsgericht die Einheitsbewertung seit dem 01. Januar 2002 als unvereinbar mit Artikel 3 des Grundgesetzes eingestuft, da die letzte und einzige Hauptveranlagung im Jahre 1964 erfolgte. Der Gesetzgeber musste bis zum 31.12.2019 eine Neuregelung treffen. Das alte Recht ist bis zum 31. Dezember 2024 weiterhin anwendbar.

Im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens wurde mit dem Grundsteuerreformgesetz ein wertabhängiges Modell zur Neuberechnung des Grundsteuerwertes beschlossen. Allerdings kam das Gesetz nur zustande, weil sich einzelne Bundesländer eine Öffnungsklausel ausbedungen haben.

Im Bericht zur Reform der Grundsteuer vom 1. Juni 2021 (Vorlage an den Haushalts- und Finanzausschuss) hat der damalige Finanzminister Lienenkämper verkündet, dass sich Nordrhein-Westfalen gegen eine Nutzung der Öffnungsklausel entschieden hat. Gleichzeitig hat er einen Fahrplan zur Umsetzung der Reform auf der Grundlage des Bundesmodells vorgestellt.

## Bundesmodell

Durch das Bundesmodell ist nicht nur das Grundsteuergesetz angepasst worden, sondern auch das Bewertungsgesetz ist umfassend geändert worden. Dies zeigt schon die Komplexität, die dem Bundesgesetz zugrunde liegt.

Das neue Bundesgesetz ist eine am Verkehrswert orientierte Sollertragssteuer und sieht ein wertabhängiges Modell vor. Demnach stützt sich die Berechnung weiterhin auf den Wert und auf die Fläche einer Immobilie. Pauschaliert werden im Ertragswertverfahren für Wohngrundstücke Mieten je Bundesland, nach Art des Grundstückes, Größe der Wohnung und Alter des Gebäudes vorgegeben. Zudem werden bundesweit Mietniveaustufen für jede Kommune in Deutschland vorgegeben. Daneben spielen pauschalierte Bewirtschaftungskosten, liegenschaftszinsabhängige Vervielfältiger und abgezinste Bodenwerte eine Rolle.

An den Mietniveaustufen ist insbesondere zu bemängeln, dass zwischen den verschiedenen Lagen innerhalb der jeweiligen Gemeinden keine Differenzierung bei den Durchschnittsmieten stattfindet. Die Verwendung einheitlicher Mietstufen beeinträchtigt insbesondere in Großstädten mit ihren oft sehr heterogenen Immobilienlagen die realitätsgerechte Bewertung der Grundstücke und Gebäude.

Insgesamt ist diese Bewertung für die Eigentümer und Eigentümerinnen nicht nachvollziehbar und vollkommen intransparent. Es gibt keine Informationen darüber, wie die Festlegung einheitlicher Mieten für die Bundesländer und die Einteilung der Mietniveaustufen zustande gekommen ist.

So kommt der wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestages („Verfassungsrechtliche Aspekte des Belastungsgrundes und der Bewertungsvorschriften im Grundsteuer-Reformgesetz“ vom 17. Oktober 2019) zu dem Ergebnis, 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.

Die Bewertung nach dem Bundesrecht führt zu willkürlichen Ergebnissen, wie das nachfolgende Beispiel zeigt:

Es liegen zwei Grundstücke vor, die jeweils mit einem Einfamilienhaus bebaut sind. Die Grundstücke liegen in einer Kommune mit der Mitniveaustufe 2, z.B. Gelsenkirchen.
Beide Grundstücke liegen in der gleichen Bodenrichtwertzone. Der Bodenrichtwert beträgt 250 € je qm. Die Grundstücksgröße beträgt jeweils 450 qm. Die Wohnfläche jeweils 130 qm.
Der Unterschied: Die vierköpfige Familie A hat das Haus 2020 gekauft. Baujahr des Hauses 1978. Zwischenzeitlich wurde es von den vorherigen Eigentümern durch regelmäßige Renovierungen und Modernisierungen auf einem jeweils zeitgemäßen Standard gehalten.
Die vierköpfige Familie B hat auf ihrem Grundstück 2020 ein Haus neu gebaut.

Nach der Bewertung durch das Finanzamt beträgt der Grundsteuermessbetrag für die Familie A 72,60 € und für die Familie B 111,79 €. Bei einem Hebesatz, der in Gelsenkirchen gegenwärtig 675 % beträgt, kommt es für die Familie B zu einer um 264,49 € höheren Grundsteuer.
Mit welcher Berechtigung eine so große Spreizung der Grundsteuer angemessen sein soll, erschließt sich uns nicht, da alle Familienmitglieder beider Familien die zur Verfügung gestellten Leistungen der Kommune gleichwertig in Anspruch nehmen können.

Die Beispiele könnte man beliebig fortsetzen, indem man z.B. die Grundsteuer einer alleinlebenden Witwe ins Verhältnis zur Grundsteuer einer mehrköpfigen Familie setzt.

Rein wertbezogene Modelle stellen danach eine verkappte Vermögensteuer auf die Immobilie dar, die hauptsächlich durch das Alter des Gebäudes beeinflusst wird. Eine solche Grundsteuererhebung ist mit dem Äquivalenzprinzip nicht zu vereinbaren.

Weitere Mängel des NRW-Bundesmodell sind die Nichtberücksichtigung geminderter Bodenwerte übergroßer Grundstückstiefen, für Privatstraßen, Wegerechte etc.

**Das flächenbasierte Grundsteuermodell des Gesetzentwurfs**

Die Umsetzung des Vorschlags der FDP-Fraktion würde mehrere Mängel des Bundesmodells beseitigen.

Sowohl die Grundstücksfläche als auch die Wohnfläche werden mit einem einheitlichen pauschalierten Wert berechnet. Auf das Baujahr und Alter des Gebäudes kommt es somit nicht an.

Die auf der erste Berechnungsstufe erfolgte einheitliche Wertermittlung wird durch einen gemäßigten lagebezogenen Faktor, der über die Bodenrichtwerte ermittelt wird, differenziert.

Nach der Begründung soll die differenzierte Ausgestaltung der Bemessungsgrundlage den Umstand berücksichtigen, dass sich die Nutzungsmöglichkeit kommunaler Infrastruktur auch im Bodenrichtwert niederschlägt.

Dieses Modell kommt einer Einfach-Grundsteuer näher. Es ist administrativ einfacher zu verwalten. Für die betroffenen Steuerzahler ist es übersichtlicher und leichter nachvollziehbar und dürfte deshalb auf höhere Akzeptanz stoßen und weniger streitanfällig sein. Es entspricht auch den verfassungsrechtlichen Vorgaben, die Steuerlast am Äquivalenzprinzip zu bemessen. Grundstücke mit gleichen Flächenmerkmalen werden gleich besteuert, ohne dass der Wert der Grundstücksfläche und des Gebäudes eine herausragende Rolle spielt.

Aus den genannten Gründen hat sich der Bund der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen e. V. – auch im Schulterschluss mit Verbänden und Institutionen wie IHK NRW, Handwerk.NRW, Unternehmer NRW, Haus & Grund – stets dafür eingesetzt, dass Nordrhein-Westfalen die Länderöffnungsklausel im Grundsteuergesetz nutzt und ein einfacheres Flächenmodell umsetzt.

Es ist zu bedauern, dass Nordrhein-Westfalen nicht bereits rechtzeitig vor dem Anlauf der im Juli begonnen Grundsteuererklärungskampagne ein solches eigenes Grundsteuermodell beschlossen hat. Ein Modellwechsel ist aber auch jetzt noch möglich, da sich mit den Daten, die aktuell für die Umsetzung des Bundesmodells bei den Steuerschuldnern erhoben werden, auch ein Flächenmodell umsetzen lässt.

## Fazit

- Das Land Nordrhein-Westfalen sollte von der Öffnungsklausel Gebrauch machen und sich für ein Flächenmodell entscheiden. Damit würde sich die Erhebung deutlich vereinfachen und gerechter und transparenter werden. Zudem werden viele Rechtsstreitigkeiten vermieden, die insbesondere bei der Anwendung der bisherigen Vorgaben der Finanzverwaltung für die Bodenrichtwerte zu erwarten sind. Eine flächen- statt wertabhängige Bemessung verhindert zudem automatische Steuererhöhungen trotz unveränderter Hebesätze, die sich im Bundesmodell bei steigenden Immobilienwerten im Rahmen der gesetzlich vorgeschriebenen regelmäßigen Neufestsetzung ergeben. Der Gesetzentwurf ist daher zu begrüßen. Es sollte erwogen werden, den Entwurf um eine Komponente zur Grundstücksflächenbegrenzung bei Wohngrundstücken zu ergänzen.

- Die bereits gestartete Grundsteuererklärungskampagne darf aus der Sicht des Bundes der Steuerzahler nicht abgebrochen werden. Zu viele Steuergelder sind bereits für die Erhebung eingesetzt worden. Mit den für die Umsetzung des Bundesmodells erhobenen Daten kann jedoch auch ein Flächen- bzw. Flächen-Lage-Modell umgesetzt werden. Die späte Nutzung der Öffnungsklausel für eine NRW-spezifische Grundsteuerregelung wäre möglich, ohne bei den Steuerschuldnern zusätzlichen Erklärungsaufwand zu verursachen.

- Mittel- bis langfristig sollte die Grundsteuererhebung nochmals überdacht werden. Neben reinen grundstücksbezogen Bemessungsgrundlagen sollte eine moderne Grundsteuer auch personenbezogene Elemente umfassen. Eine solche Erhebung würde dem Äquivalenzprinzip gerecht. Denkbar wäre auch eine Abschaffung der Grundsteuer bei gleichzeitiger Kompensation der Einnahmeausfälle der Kommunen etwa durch entsprechende Beteiligung an der Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer.