

Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Nordrhein-Westfalen



Herrn
Andrè Kuper MdL
Präsident des Landtags NRW
Postfach 10 11 43
40002 Düsseldorf

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



A07 – Grundsteuergesetz NRW – 25.08.2022 Gesetzentwurf der Fraktion der FDP für ein Grundsteuergesetz NW Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses am 25.08.2022

Sehr geehrter Herr Präsident,

wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme. Diese nehmen wir gerne wahr.

Die AG der kommunalen Spitzenverbände lehnt den Gesetzentwurf der FDP-Fraktion für ein Landesgrundsteuergesetz (Drs. 18/49 – Neudruck) ab. Ein Modellwechsel bedroht die fristgerechte Umsetzung der Grundsteuerreform in NRW. Zudem lassen sich die mit dem Gesetzentwurf verfolgten Ziele auch durch landesgesetzliche Modifikationen des Bundesmodells erreichen. Ein aufwendiger Modellwechsel ist dazu nicht erforderlich.

1. Modellwechsel bedroht fristgerechte Umsetzung des Modells

Der Gesetzentwurf legt nicht dar, ob ein Modellwechsel zum aktuellen Zeitpunkt noch innerhalb der Fristenregelungen des Bundesverfassungsgerichts umgesetzt werden kann. Wir halten es mit Blick auf die bereits sehr enge Zeitplanung für das Bundesmodell für völlig ausgeschlossen, dass ein Wechsel auf ein Flächen-Lagen-Modell noch vor dem Jahr 2025 administrativ umsetzbar wäre. Die Kommunen in NRW sind jedoch auf die Grundsteuereinnahmen dringend angewiesen. Auch ein nur temporärer Ausfall der Grundsteuer darf keinesfalls riskiert werden. Wir

12.08.2022

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 Kreuzt
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
Referent
Telefon 0211 4587-255
carlgeorg.mueller@
kommunen.nrw
Kaiserswerther Straße 199 - 201
40474 Düsseldorf
www.kommunen.nrw
Aktenzeichen: 41.6.3.4-001/006

fordern daher, dass vor allen Eingriffen ins geltende Grundsteuerrecht, die sich noch auf die bereits angelaufene Neubewertung des Grundbesitzes zum Stichtag 1. Januar 2022 auswirken sollen, stets eine sorgfältige Prüfung der zeitlichen Abläufe erfolgt.

Darüber hinaus ist völlig offen, wie sich die im Gesetzentwurf gewählten Bewertungsparameter auf die landesspezifische Grundsteuerlast- und Grundsteueraufkommensverteilung auswirken. Die Bewertungsparameter wurden – wie der Gesetzentwurf insgesamt – schlicht aus dem hessischen Landesrecht übernommen. Eine empirische Prüfung, ob die hessischen Bewertungsparameter (wie insb. die Flächenbeträge und die Steuermesszahlen) auch für die spezifischen Grundbesitz-Verhältnisse in NRW passend sind, ist – anders als in Hessen – nicht erfolgt. Daher besteht ein erhebliches Risiko, dass der Gesetzgeber nach Abschluss der Neubewertungen nochmals korrigierend nachsteuern muss, um mit neuen Wertparametern auch für NRW akzeptable Verteilungsergebnisse zu erreichen. Mit dieser erforderlichen zusätzlichen Regelungsschleife wären dann nochmals zusätzliche Risiken für die fristgerechte Umsetzung der Reform verbunden.

2. Ziele des Gesetzentwurfs können auch im Bundesmodell verwirklicht werden

Der Gesetzentwurf der FDP-Fraktion benennt drei Ziele: Begrenzung der Aufkommensdynamik des Bundesmodells bei stark steigenden Grundstückspreisen (2.1), Versagung der im Bundesmodell vorgesehenen Tarifiermäßigung für Wohnungsgenossenschaften (2.2) und die Schaffung eines nach der Dauer der Baureife differenzierten gemeindlichen Hebesatzrechts für die Grundsteuer C für baureife unbebaute Grundstücke (2.3). Diese Ziele könnte die Landesgesetzgebung auch durch landesrechtliche Modifikationen des Bundesmodells erreichen. Ein Modellwechsel ist dazu nicht notwendig. Die AG der kommunalen Spitzenverbände teilt allerdings bereits die vorgenannten Zielsetzungen des Entwurfs in weiten Teilen nicht.

2.1 Zur Begrenzung der Aufkommensdynamik

Zunächst einmal ist festzuhalten, dass nicht jede Dynamik in den Bemessungsgrundlagen einer Steuer kritisch zu bewerten ist. Vielmehr erscheint es vorteilhaft, wenn eine steuerliche Bemessungsgrundlage jedenfalls im langfristigen Mittel mit der allgemeinen Preis- und Einkommensentwicklung schritthält, da auch die Ausgabenbedarfe der öffentlichen Hand einer solchen Dynamik unterliegen. Aus gleichem Grund sind auch die meisten Bundes- und Landessteuern bisher stets so konzipiert worden, dass deren Bemessungsgrundlagen zumindest entfernt an die allgemeine Preis- und Einkommensentwicklung gekoppelt sind. Es ist nicht nachvollziehbar, warum hier ausgerechnet nur für die Grundsteuer andere Maßstäbe gelten sollten.

Sollte es über dieses Maß hinaus zu einer unangemessen überschießenden Aufkommensdynamik kommen, existieren bereits im geltenden Recht verschiedene Instrumente, um dem wirkungsvoll zu begegnen. Ein Modellwechsel ist dazu nicht erforderlich.

Dies gilt insbesondere mit Blick auf künftige Hauptfeststellungen. Nach § 221 Abs. 1 BewG werden die Grundsteuerwerte nur in Zeitabständen von je sieben Jahren allgemein festgestellt (Hauptfeststellung). Als Folge des Sieben-Jahres-Rhythmus kann es bei einer hohen Preisdynamik auf den Immobilienmärkten in gleichem Rhythmus zu einem sprunghaften Anstieg der Bemessungsgrundlagen bei der Grundsteuer kommen. Eine solche Wirkung lässt sich jedoch bereits im Bundesmodell vermeiden.

Erstens können – jedenfalls ab dem Jahr 2030 – die zeitlichen Abstände zwischen den Hauptfeststellungen deutlich reduziert werden. Die derzeit im Aufbau befindliche IT-Infrastruktur für die Grundstücksbewertung wird es voraussichtlich bereits ab der Hauptfeststellung 2030 ermöglichen, dass auch flächendeckende Grundstücksneubewertungen weitgehend automatisiert erfolgen können. Ab diesem Zeitpunkt wären dann deutlich kürzere Abstände zwischen den Hauptfeststellungszeitpunkten möglich. Sprunghafte Veränderungen bei den Bewertungsergebnissen wären dann nicht mehr zu erwarten.

Zweitens kann der Bundesgesetzgeber bei großen Wertsprüngen nach einer neuen Hauptfeststellung im gesamten Bundesgebiet die bundesgesetzlich geregelten Grundsteuermesszahlen nach oben oder unten anpassen. Entsprechendes gilt auch für den Landesgesetzgeber auf Grundlage der Länder-Öffnungsklausel. Es ist in jedem Fall zu erwarten, dass sich die aktuelle politische Debatte um eine Aufkommensneutralität der Reform zu jedem weiteren Hauptfeststellungszeitpunkt wiederholen und sich daran eine Messzahlendebatte anschließen wird.

Schließlich könnten auch ohne gesetzgeberische Eingriffe jederzeit die Gemeinden selbst die Hebesätze verändern, um eine überschießende Aufkommensdynamik im o. g. Sinne für ihre Bürgerinnen und Bürger als Folge der Neubewertung des Grundbesitzes zu vermeiden.

2.2 Grundsteuerprivileg für Wohnungsgenossenschaften verfassungsrechtlich unbedenklich

Die Verfasser des Gesetzentwurfs befürchten, dass das Grundsteuerprivileg für Wohnungsgenossenschaften nach § 15 Abs. 4 GrStG (= ermäßigte Grundsteuermesszahl) mit Blick auf den Gleichheitsgrundsatz nach Art. 3 GG verfassungswidrig sein könnte. Diese Sorge ist unbegründet und beruht auf einem einfachen Missverständnis: Anders als im Gesetzentwurf dargelegt, kommt es für eine gleichheitsrechtliche Betrachtung schon deshalb nicht auf Belastungsunterschiede zwischen verschiedenen Mietergruppen an, weil Mieter nicht steuerpflichtig sind. Steuerpflichtig sind die Eigentümer der Mietwohngrundstücke. Die gleichheitsrechtlich relevante Fragestellung lautet daher, ob die Eigentümergruppe „Genossenschaften“ gegenüber gewinnorientierten Eigentümergruppen und Selbstnutzern privilegiert werden darf.

Nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 7. November 2006 zur Verfassungsmäßigkeit der Erbschaftsteuer kann der Gesetzgeber bei der Bestimmung der Steuerbelastung außerfiskalische Förderungs- und Lenkungsziele berücksichtigen; auch in Form steuerlicher Verschonungsregelungen. Wohnen ist ein zentrales Grundbedürfnis. Bei der Schaffung und Verfügbarmachung von ausreichendem und bezahlbarem Wohnraum handelt es sich um einen Gemeinwohlbelang von erheblichem Gewicht. Mit der durch den Entwurf in Frage gestellten sozialen Wohnraumförderung sollen insbesondere Haushalte unterstützt werden, die sich am Grundstücks- oder Wohnungsmarkt nicht aus eigener Kraft angemessen mit Wohnraum versorgen können. Daher besteht kein Anlass zum Zweifel, dass diese rein tarifliche Belastungsdifferenzierung verfassungsfest ist.

Nur ergänzend sei auch darauf hingewiesen, dass Wohnungsgenossenschaften aus gleichen Gründen auch in anderen Bereichen des Steuerrechts weitgehende Privilegierungen genießen, wie etwa die Befreiung von der Körperschaftsteuer nach § 5 Abs. 1 Nr. 10 Buchst. a) KStG.

Zudem ist zu berücksichtigen, dass im Bundesmodell bei der Ertragswertermittlung aus Vereinfachungsgründen nicht auf die tatsächlich vereinbarten Mieten, sondern auf durchschnittliche Nettokaltmieten zurückgegriffen wird. Dadurch werden Vermieter, die wie Genossenschaften eher preisgünstig vermieten, tendenziell benachteiligt. Entsprechendes gilt dann indirekt auch für die Mieterinnen und Mieter der Genossenschaften. In diesem Zusammenhang sollen die Grundsteuervergünstigungen nach § 15 Abs. 2 bis 4 GrStG (u.a. für Genossenschaften) lediglich einen tariflichen Ausgleich für diese bewertungstechnische Benachteiligung schaffen. Das Messzahlenprivileg für Genossenschaften ist daher nicht nur verfassungsrechtlich unbedenklich, sondern auch unter Gerechtigkeitserwägungen gut begründet.

Schließlich gilt auch an dieser Stelle, dass der Landesgesetzgeber mit der Länder-Öffnungsklausel bereits im Bundesmodell über ausreichend Optionen verfügt, um die Messzahlen nach § 15 GrStG landesgesetzlich anzupassen, wenn abweichende politische Zielsetzungen verfolgt werden sollen oder begründete verfassungsrechtliche Zweifel an einzelnen Messzahlendifferenzierungen bestehen. Ein Modellwechsel ist dazu jedenfalls nicht erforderlich. Wir möchten jedoch nochmals ausdrücklich klarstellen, dass die AG der kommunalen Spitzenverbände auf Grundlage der derzeit vorliegenden Informationen für das Genossenschaftsprivileg keinen Änderungsbedarf sieht.

2.3 Kein Bedarf für zusätzliche Differenzierungsmöglichkeiten bei Grundsteuer C

Der Entwurf sieht abweichend von der bundesgesetzlichen Regelung für die Grundsteuer C (= erhöhter Hebesatz für baureife unbebaute Grundstücke) vor, dass die Gemeinden den erhöhten Hebesatz zusätzlich auch nach der Dauer der Baureife der Grundstücke differenzieren können sollen. Die AG der kommunalen Spitzenverbände weist erneut darauf hin, dass dies auch innerhalb des Bundesmodells durch landesgesetzliche Modifikation umgesetzt werden könnte. Wir sehen jedoch auch dafür derzeit keine Notwendigkeit.

Die bundesgesetzliche Regelung zur Grundsteuer C ist bereits in der aktuellen Fassung anspruchsvoll in der administrativen Umsetzung. Das Abgrenzungskriterium der Baureife verlangt, dass jedes unbebaute Grundstück einer Gemeinde auf seine Bebaubarkeit hin untersucht werden muss. Das kann allerdings auch auf einen Gemeindeteil beschränkt werden. Derzeit ist daher offen, wann und in welchem Umfang die Grundsteuer C in bisheriger Form einen größeren Verbreitungsgrad in den Kommunen erreichen wird, obwohl diese Tarifoption im Grundsatz von vielen Kommunen begrüßt wird. Soweit die Kommunen – wie im Gesetzentwurf vorgesehen – auch noch zusätzlich feststellen müssten, wie lange die Baureife bei einem als baureif identifizierten unbebauten Grundstück schon vorliegt, würde dies die Anwendung der Regelung nochmals weiter erschweren. Das gilt trotz der einschränkenden Regelung, dass Zeiträume vor Inkrafttreten des Gesetzes unberücksichtigt bleiben sollen.

Eine Differenzierung nach der Dauer der Baureife ist aber auch wegen der faktisch begrenzten Hebesatzspielräume bei der Grundsteuer C entbehrlich. Der BFH hat bereits zur Baulandsteuer von 1960 entschieden, dass eine konfiskatorische Wirkung der Grundsteuer C jedenfalls für den Fall zu verneinen sei, dass die jährliche Belastung nicht mehr als 1,875 Prozent des Verkehrswerts des Grundstücks beträgt. Dieser erste Eckwert der Rechtsprechung dürfte von den meisten Kommunen als „Richtwert“ und zugleich als „rechtssichere Obergrenze“ für die Ableitung eines Hebesatzes für die Grundsteuer C herangezogen werden. An den Immobilienmärkten des Landes waren jedoch in den letzten Jahren durchschnittliche Wertsteigerungsraten zu beobachten, die weit über dem

Wert 1,875 Prozent p. a. lagen. D. h. bereits die „rechtssichere Obergrenze“ für die Grundsteuer C wäre oftmals kaum ausreichend, um Bodenpreisspekulation ernsthaft einzudämmen. Vor diesem Hintergrund besteht kein Bedarf für eine nur allmähliche Annäherung an diesen faktischen Richtwert der höchstrichterlichen Rechtsprechung. Vielmehr müssen die Städte und Gemeinden den rechtssicheren Hebesatz-Rahmen für die Grundsteuer C von Anbeginn voll ausschöpfen, wenn die Grundsteuer C überhaupt eine spürbare Wirkung entfalten soll.

Mit freundlichen Grüßen



Verena Göppert
Ständige Stellvertreterin des Geschäftsführers
des Städtetages Nordrhein-Westfalen



Dr. Martin Klein
Hauptgeschäftsführer
des Landkreistages Nordrhein-Westfalen



Claus Hamacher
Beigeordneter
des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen