

04.07.2024

Entschließungsantrag

der Fraktion der FDP

Untaugliche schwarz-grüne Scheinlösung für Probleme des Scholz-Modells bei der Grundsteuerreform – Die Einführung eines differenzierenden Hebesatzrechts kann die Lastenverschiebung zum Nachteil von Wohngrundstücken nicht flächendeckend, dauerhaft und verlässlich korrigieren

zu dem „**Gesetz über die Einführung einer optionalen Festlegung differenzierender Hebesätze im Rahmen des Grundvermögens bei der Grundsteuer Nordrhein-Westfalen**“

Gesetzentwurf
der Fraktionen der CDU und
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Drucksache 18/9242

Beschlussdrucksache 18/9818

I. Ausgangslage

Durch seine finale Entscheidung am 10. April 2018 hat das Bundesverfassungsgericht die bisherige Berechnung der Grundsteuer als verfassungswidrig verworfen. Im Jahr 2019 haben Bundestag und Bundesrat dann ein Gesetzespaket verabschiedet, das ein neues Berechnungsmodell für die Grundsteuer vorsieht. Dieses Modell trägt die Handschrift des damaligen Finanzministers und heutigen Bundeskanzlers Olaf Scholz, der es maßgeblich so konzipiert hat. Im Zuge der Grundsteuerreform haben mehrere Bundesländer verlangt, eine sogenannte „Länderöffnungsklausel“ einzuführen, sodass die Bundesländer problemlos vom „Scholz-Modell“ abweichen konnten und weiterhin können.

Das Land Nordrhein-Westfalen hat mit seiner damaligen schwarz-gelben Landesregierung bei der Sitzung des Bundesrats am 8. November 2019 für die Einführung dieser Länderöffnungsklausel votiert, dem Grundsteuerpaket mit dem wertbasierten Scholz-Modell allerdings ausdrücklich nicht zugestimmt (siehe Sitzungsprotokoll Bundesrat, 982. Sitzung, S. 497 ff.)

Bei dem Scholz-Modell handelt es sich um ein wertbasiertes Berechnungsmodell. Es unterscheidet zwischen drei verschiedenen Grundstücksarten: Wohngrundstücke, Nicht-Wohngrundstücke und unbebaute Grundstücke. Während für unbebaute Grundstücke der Bodenrichtwert zur Bewertung herangezogen wird, sind für den Wert der Wohngrundstücke, der nach dem sogenannten Ertragswertverfahren berechnet wird, unter anderem vorgegebene, fiktive

Datum des Originals: 04.07.2024/Ausgegeben: 04.07.2024

Sollerträge maßgeblich. Nicht-Wohngrundstücke werden nach dem sogenannten Sachwertverfahren bewertet, bei dem unter anderem die Herstellungskosten berücksichtigt werden. Das Modell eröffnet außerdem zusätzlich die Möglichkeit, für baureife Grundstücke einen gesonderten Hebesatz anzuwenden, die sogenannte Grundsteuer C. Grundsätzlich besteht die Berechnungsformel für die Grundsteuer aus diesen drei Faktoren: 1. dem Grundstückswert, 2. den Steuermesszahlen, die je nach Grundstücksart landesweit einheitlich sind und 3. dem jeweiligen kommunalen Hebesatz.

II. Handlungsnotwendigkeiten

Aus einer nüchternen Analyse der Lage und objektiv bestehender Umsetzungsprobleme des Grundsteuerrechts ergeben sich diverse Handlungsnotwendigkeiten:

Kritik am Scholz-Modell

In Nordrhein-Westfalen ist eine Nutzung der Länderöffnungsklausel leider seit nunmehr vier-einhalb Jahren unterblieben, da die CDU-Landtagsfraktion seitdem keinen Ehrgeiz, keine Idee oder keinen politischen Willen hat, das Scholz-Modell auch nur in einem einzigen Punkt zu verbessern. Es ist diesem Umstand geschuldet, dass damit ohne eine landesgesetzliche Änderung als Automatismus das Scholz-Modell in unveränderter Form zur Anwendung kommt. Infolgedessen müssen rund 6,9 Millionen Grundstücke neu bewertet werden. Diese Neubewertung ist allerdings ausdrücklich keine logische Konsequenz des Urteils des Bundesverfassungsgerichts. Dieses Urteil hat lediglich das bisherige Bemessungsverfahren als verfassungswidrig eingestuft. Etliche große Flächenländer wie beispielsweise Hessen, Niedersachsen oder Bayern haben sich im Rahmen der Länderöffnungsklausel für ein flächenbasiertes statt für ein wertbasiertes Berechnungsmodell entschieden.

Das Scholz-Modell folgt einer Wertdynamik, die bei höchstwahrscheinlich mittelfristig weiter steigenden Immobilienpreisen absehbar zu einer immer höheren Grundsteuerbelastung für Wohneigentümer und Mieter führt. Das Grundvermögen wird als Bemessungsgrundlage alle sieben Jahre neu bewertet.

Dort, wo Immobilienpreise und somit auch die Mieten steigen, erhöht sich mit einem wertbasierten Grundsteuermodell automatisch auch die Steuerlast. Insbesondere bei Wohngrundstücken sind starke Steuermehrbelastungen zu erwarten, da diese in der Regel in besseren Lagen liegen und im Wert schneller steigen als Nicht-Wohngrundstücke. Darauf wird bereits seit Jahren von Experten hingewiesen. Ein weiterer Streitpunkt ist der in einem Wertmodell sachlich nicht zu begründende Rabatt für Objekte, deren Eigentümer sich in der Rechtsform einer Genossenschaft befindet. Der Genossenrabatt stellt einen klaren Bruch mit dem steuerrechtlichen Grundsatz der Rechtsformneutralität der Besteuerung dar. Insgesamt bestehen erhebliche weitere Zweifel an der Verfassungskonformität des Scholz-Modells.

Flächenbasiertes Modell als Alternative

CDU und Grüne haben in der parlamentarischen Debatte bereits seit dem Jahr 2022 stets darauf hingewiesen, dass ein Festhalten am Scholz-Modell unumgänglich sei, allein um Planungssicherheit für Verwaltung, Kommunen und den Steuerzahler zu gewährleisten. Konstruktive Vorschläge für einen Modellwechsel oder zumindest Modifikationen am Scholz-Modell haben die regierungstragenden Fraktionen von CDU und Grünen stets abgewiesen.

Im Juni 2022 legte die FDP-Landtagsfraktion einen Gesetzentwurf vor, der den Wechsel zu einem flächenbasierten Berechnungsmodell mit korrigierenden Lagefaktoren für die Grundsteuer vorsah (LT-DS 18/49). Das darin vorgeschlagene unkompliziertere flächenbasierte Modell hätte die drohende Lastenverschiebung und Steuererhöhungen für Wohnimmobilien verhindert und Steuerzahler sowie die Finanzämter entlastet. In der ersten Lesung dieses Gesetzentwurfs am 30. Juni 2022 kritisierte Finanzminister Dr. Marcus Optendrenk hingegen: „Der mit dem vorliegenden Gesetzentwurf der FDP-Fraktion geplante Modellwechsel wäre zudem aus zeitlichen Gründen nicht umsetzbar und ist deshalb abzulehnen. (...) Mit diesem Zeitfaktor müssen wir bei der Grundsteuerreform sehr verantwortlich umgehen, auch im Interesse der Kommunen. Denn Ihr Vorschlag von der FDP würde dazu führen, dass rein faktisch die Kommunen in 2025 keine Grundsteuereinnahmen mehr erzielen würden, weil die Voraussetzungen für die Erhebung der Grundsteuer nach neuem Recht realistischweise nicht mehr umgesetzt werden können“ (Plenarprotokoll 18/4).

Der vorgeschlagene Wechsel zu einem flächenbasierten Modell traf jedoch bei etlichen Experten auf breite Zustimmung. Verbände der Immobilienwirtschaft, Eigentümervertreter, Wirtschaftsverbände, der Bund der Steuerzahler und der Deutsche Steuerberaterverband bekundeten ihre Unterstützung. Bei der damaligen Einbringung des Gesetzentwurfs hätte die Landesregierung noch zweieinhalb Jahre Zeit gehabt, um für die allermeisten Betroffenen eine tragbare und akzeptierte Lösung bei der Grundsteuer umzusetzen.

Bürokratische Neubewertung von 6,9 Millionen Liegenschaften in Nordrhein-Westfalen

Alle Grundstückseigentümer in Nordrhein-Westfalen hat die nordrhein-westfälische Finanzverwaltung im Jahr 2022 dazu aufgefordert, eine Grundsteuererklärung auf den Hauptfeststellungszeitpunkt 1. Januar 2022 abzugeben. Aufgrund der Komplexität des Scholz-Modells erwartete die Eigentümerinnen und Eigentümer ein immenser bürokratischer Aufwand, an dem viele Steuerpflichtige seitdem verzweifeln und welcher ebenso die Finanzverwaltung vor eine enorme Herausforderung stellte. Die Abgabefrist lag zunächst beim 31. Oktober 2022. Finanzminister Dr. Optendrenk stellte sich nach anfänglichen Protesten letztlich notgedrungen der Realität und verlängerte die Frist als Folge der geringen Einreichungsquote auf den 31. Januar 2023. Aber selbst bis zum Ablauf der verlängerten Einreichungsfrist sind trotzdem nur rund 70 Prozent der Steuererklärungen von den Steuerpflichtigen eingereicht worden.

Im Falle einer fehlenden Steuererklärung führt die Finanzverwaltung Schätzungen durch, die jedoch auch nach Auskunft des Finanzministers die Abgabepflicht nicht hinfällig machen. Im Gegenteil sind auch nach einem ergangenen Schätzbescheid noch die ausstehenden Steuererklärungen mit den erforderlichen Angaben bei der Finanzverwaltung einzureichen.

Trotz der bekannten verfassungsrechtlichen Zweifel am Bewertungsmodell ergingen die Grundsteuerwertfeststellungs- und Grundsteuermessbetragsbescheide nicht unter Vorbehalt der Nachprüfung gemäß § 164 Abgabenordnung (AO). Der Antrag der FDP-Landtagsfraktion (LT-DS 18/3288), der dazu aufforderte, sämtliche Bescheide nur unter Vorbehalt der Nachprüfung zu erlassen, wurde von den Fraktionen von CDU und Grünen in der Sitzung des Landtags vom 10. März 2023 abgelehnt (Plenarprotokoll 18/26). Steuerpflichtige sind so gezwungen, zur Wahrung ihrer Rechte zunächst Einspruch gegen die Bescheide einzulegen und bei Ablehnung des Einspruchs danach den Klageweg zu beschreiten.

Die Anzahl der eingelegten Einsprüche schnellte binnen kurzer Zeit in die Höhe. Die Deutsche Steuergewerkschaft (DSTG) beklagte nachdrücklich, dass die Finanzbeamten dadurch völlig überlastet seien und der Überblick über die „schubkarrenweise eingehenden Einsprüche“ drohte, verlorenzugehen (siehe dpa-Meldung „Gewerkschaft fordert mehr Personal für

Grundsteuer-Schätzungen“ vom 11. Juli 2023). Die FDP-Landtagsfraktion beantragte vor diesem Hintergrund, im Wege einer Allgemeinverfügung die Einsprüche ruhend zu stellen, welche sich gegen die Verfassungswidrigkeit der Bescheide richten, und Bescheide ab sofort mit einem Vorläufigkeitsvermerk nach § 165 AO zu versehen. Auch dieser Antrag wurde in der Plenarsitzung vom 23. August 2023 von den Fraktionen von CDU, Grünen und SPD abgelehnt (Plenarprotokoll 18/39).

Zum Stichtag 6. Mai 2024 haben Immobilieneigentümer in Nordrhein-Westfalen bereits in der Summe rund 1,5 Millionen Einsprüche gegen die Grundsteuerwertfeststellungsbescheide und die Grundsteuermessbetragsbescheide eingelegt. Zum 14. Mai 2024 wurden außerdem bislang 46 Klagen gegen entsprechende Bescheide erhoben, wie aus der Antwort auf die Kleine Anfrage 3782 der FDP-Landtagsfraktion hervorgeht (LT-DS 18/9328).

Lastenverschiebung zum Nachteil von Wohngrundstücken

Spätestens seit Anfang des Jahres 2024 sollte allen Beteiligten nicht nur sachlogisch, sondern auch empirisch klar sein, dass die befürchtete Lastenverschiebung bei der Grundsteuer zum Nachteil von Wohngrundstücken tatsächlich in dieser Form eintreten wird, solange keine landeseinheitliche Lösung gefunden wird. Am 9. Januar 2024 wurden die Erkenntnisse der Kommunalverbände zur Lastenverschiebung im Rahmen der dpa-Meldung „Kommunen berechnen neue Grundsteuer - Sorge um Lastenverschiebung“ veröffentlicht. Nach ersten Hochrechnungen der Grundsteuermessbetragsvolumina zeichnete sich ein eindeutiges Bild ab. Der Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen äußerte sich laut dpa-Meldung dahingehend, dass die laufende Grundsteuerberechnung auf eine „massive Verschiebung zu Lasten der privaten Eigentümer“ hinauslaufe.

Bereits im Januar 2024 hätten alle Landtagsfraktionen also gegensteuernde Maßnahmen ergreifen müssen. Auch der Präsident des Städte- und Gemeindebunds Nordrhein-Westfalen sagt laut dpa-Meldung: „eine zusätzliche Belastung von Bürgerinnen und Bürgern ist in meinen Augen nicht mehr vermittelbar“.

Als sofortige Reaktion auf diese eindeutigen Befunde fordert die FDP-Landtagsfraktion mit ihrem Antrag in Landtags-Drucksache 18/7760 als „Sofortmaßnahme“ die Anpassung der Steuermesszahlen auf Landesebene, um die Kostenexplosion bei Wohngrundstücken allgemein zu verhindern, solange CDU und Grüne eine Abweichung vom Scholz-Modell weiterhin strikt ablehnen, denn die Nebenkosten sind bereits im Jahr 2022 gegenüber dem Vorjahr um 6,3 Prozent gestiegen. Eine Erhöhung der Grundsteuer, welche üblicherweise über die Nebenkosten auf die Mieter umgelegt wird, würde die Nebenkosten als „2. Miete“ noch einmal erhöhen und insbesondere Bewohner von älteren Immobilien überproportional stark treffen.

Der Hauptgeschäftsführer des Städte- und Gemeindebunds Nordrhein-Westfalen teilt im Rahmen einer Pressemeldung vom 14. März 2024 mit, dass er stichprobengestützt davon ausgehe, dass Gewerbegrundstücke bis zu 50 Prozent entlastet, während Wohngrundstücke um 20 Prozent stärker belastet werden. Mehrere Zuschriften über Veränderungen der Messbetragsvolumina erreichten auch den Landtag Nordrhein-Westfalen (zum Beispiel Stellungnahme 18/1412).

Offiziell von CDU und Grünen eingereichter Gesetzentwurf des Finanzministers zur Einführung eines differenzierenden Hebesatzrechts

Die regierungstragenden Fraktionen möchten den Kommunen mit ihrem Gesetzentwurf „Gesetz über die Einführung einer optionalen Festlegung differenzierender Hebesätze im Rahmen des Grundvermögens bei der Grundsteuer Nordrhein-Westfalen“ (LT-DS 18/9242) die Möglichkeit differenzierter Hebesätze – je nach Grundstücksart – eröffnen. Die Städte und Gemeinden sollen jeweils einen Hebesatz für Wohngrundstücke und einen Hebesatz für Nicht-Wohngrundstücke – unbebaute Grundstücke eingeschlossen – einführen können. Damit soll, so der Plan von CDU und Grünen, jede Kommune die Möglichkeit erhalten, ihre spezifische Lastenverschiebung bei der Grundsteuer auszugleichen und damit in der Regel das Wohnen zu privilegieren oder auch andere Lenkungsziele zu verfolgen. Ebenso vorgesehen ist eine Mindestbesteuerung für Nicht-Wohngrundstücke in der Form, dass der Hebesatz für diese Grundstücksart nicht niedriger sein darf als der Hebesatz für Wohngrundstücke. Falls ein gesonderter Hebesatz für baureife Grundstücke (Grundsteuer C) eingeführt wird, soll dieser höher sein als die Hebesätze für die in der Gemeinde liegenden Wohn- und Nicht-Wohngrundstücke.

Dieser Gesetzentwurf wurde sehr kurzfristig und ohne jede Einhaltung vorgesehener und vereinbarter Fristen der Geschäftsordnung des Landtages von den Fraktionen von CDU und Grünen zur ersten Lesung auf die Tagesordnung zur Plenarsitzung am 16. Mai 2024 gesetzt. Vorgesehen war bereits zu diesem Zeitpunkt, im Eiltempo ein Gesetz zur vermeintlichen Behebung einer tatsächlich ausufernden Grundsteuerproblematik zu beschließen. Das Gesetzgebungsverfahren entspricht damit in keiner Weise einem geordneten parlamentarischen Verfahren, das der Komplexität des zugrundeliegenden Sachverhalts gerecht wird und die Beteiligungs- und Beratungsrechte der Opposition sowie der Kommunalen Spitzenverbände (KSV) und der weiteren Beteiligten wie beispielsweise des Mittelstands wahrt.

Besonders bemerkenswert ist vor diesem Hintergrund, dass der Gesetzentwurf durch die Fraktionen von CDU und Grünen eingebracht wurde und nicht durch die Landesregierung. Eine Nachfrage der FDP-Landtagsfraktion hat inzwischen bewiesen, dass der Finanzminister den Fraktionen von CDU und Grünen vorab eine erste Version des Gesetzentwurfs zur Verfügung stellte und dieser fast 1:1 von den Fraktionen übernommen worden ist, die dann rein formal als Antragsteller fungierten (vgl. Vorlage 18/2770). Eine regierungsinterne Verbändeanhörung wurde durch dieses Manöver umgangen. Der Finanzminister begründete dieses unübliche Vorgehen damit, dass die Kommunen möglichst schnell eine gesetzliche Grundlage bräuchten, um die technischen Voraussetzungen für die Hebesatzregelung schaffen zu können (vgl. Plenarprotokoll 18/63). Dass die Landesregierung neben der Anhörung der KSV damit auch die Clearingstelle Mittelstand umgangen hat, wurde von Finanzminister Dr. Optendrenk mit keinem Wort erwähnt. Dieses Verhalten kann auch nicht dadurch rechtfertigt werden, dass die Bedenken der KSV bereits seit Monaten bekannt waren. Das Gegenteil ist der Fall.

Mit dem Vorhaben des Hebesatzsplittings versucht die schwarz-grüne Landesregierung, sich hinterrücks aus der Verantwortung für eine missratene Grundsteuerreform zu ziehen. Seit Regierungsantritt haben CDU und Grüne mehr als genug Zeit, eine gerechtere und unkompliziertere Lösung für die Grundsteuerthematik zu finden. Stattdessen versuchen sie, die rechtlichen Risiken und die Verärgerung der Steuerzahler auf die Kommunen abzuwälzen, anstatt selbst die Zügel in die Hand zu nehmen und mithilfe einer Anpassung der Messzahlung für eine landeseinheitliche Lösung zu sorgen, die dann auch landesweit zur Anwendung kommt.

Differenzierte Hebesätze führen zu keiner landeseinheitlichen, rechtssicheren, verlässlichen und dauerhaften Korrektur der Lastenverschiebung bzw. zu keiner flächendeckenden Entlastung des Wohnens. Jede der 396 Kommunen in Nordrhein-Westfalen wird vor eine faktisch

unlösbare Entscheidung gestellt. Entweder, die gesplitteten Hebesätze werden eingeführt und das Wohnen entlastet, während damit gleichzeitig eine Mehrbelastung der Nicht-Wohngrundstücke im Vergleich zur Besteuerungssituation mit einem einheitlichen Hebesatz herbeigeführt würde. Oder die Stadträte entscheiden sich in der jeweiligen Kommune für die Beibehaltung eines einheitlichen Hebesatzes, sodass in der Konsequenz die Lastenverschiebung voll durchschlägt und Wohngrundstücke teils deutlich stärker besteuert werden und dafür die Nicht-Wohngrundstücke profitieren. Es ist bereits heute absehbar, dass vor Ort in den Kommunen konfliktäre Debatten zwischen Eigentümern und Mietern von Wohngrundstücken auf der einen Seite und Eigentümern von Nicht-Wohngrundstücken auf der anderen Seite geführt werden. Dies dürfte nicht unbeachtliche Auswirkungen auf die Akzeptanz der Grundsteuer im Kommunalwahljahr 2025 haben.

Rein technisch wird die Umsetzung der differenzierten Hebesätze in allen Kommunen in Nordrhein-Westfalen kaum möglich sein. Die KSV schreiben in ihrer Stellungnahme zum Antrag der FDP-Landtagsfraktion 18/7760: „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.“ (Stellungnahme 18/1369). Dieses Argument scheint die Landesregierung wenig zu kümmern. Finanzminister Dr. Optendrenk hat den Städten und Gemeinden Unterstützung durch IT.NRW angeboten. In der Anhörung zum Gesetzentwurf von CDU und Grünen am 18. Juni 2024 ist jedoch deutlich geworden, dass die Kommunen vielmehr auf die Softwarehersteller angewiesen sind, die eine entsprechende Lösung bis Jahresende in den Programmen implementieren müssen. Die Unterstützung durch IT.NRW sei dort nach Auffassung der Kommunalvertreter wenig hilfreich.

Die Städte und Gemeinden stehen jedes Jahr aufs Neue vor der Entscheidung der jeweiligen Ausgestaltung ihrer Hebesätze. Die Verteilung der Steuerlast zwischen Wohnen bzw. Privatpersonen und Betrieben ist bekanntermaßen abhängig von politischen Mehrheiten auf kommunaler Ebene. Das Land als Gesetzgeber ist deshalb vielmehr dafür zuständig, eine geeignete, faire und landeseinheitliche Lösung für die steuerliche Behandlung von Wohn- und Nicht-Wohngrundstücken zu finden.

Mit dem differenzierenden Hebesatzrecht ergeben sich ungewollte verteilungspolitische Konsequenzen. So formulieren es die KSV in ihrer Stellungnahme zum FDP-Antrag 18/7760: „Weiter ist fraglich, ob die erwünschten Belastungskorrekturen zwischen Wohn- und Nicht-Wohngrundstücken 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.“ (Stellungnahme 18/1369).

Die Begründung des Gesetzentwurfs von CDU und Grünen enthält mehrere sachfremde Aspekte. So schreiben es auch die KSV in ihrer Stellungnahme 18/1557. Schwarz-Grün argumentiert mit der „Gleichmäßigkeit der Besteuerung“ und „Aufkommensneutralität der Grundsteuerreform“ für die Einführung eines differenzierten Hebesatzrechts, obwohl die Hebesatzregelung in dieser Hinsicht keinerlei Vorteile bietet. Sie ebnet vielmehr den Weg für einen Flickenteppich an Ungleichbehandlungen.

Die Städte und Gemeinden unterliegen mit der Einführung von gesplitteten Hebesätzen hohen rechtlichen und fiskalischen Risiken. Bereits im Gesetzentwurf wird darauf hingewiesen: „Bei

einer Nutzung der neuen Flexibilität obliegt es den Kommunen, bei einer Differenzierung der Hebesätze hinreichende verfassungsrechtliche Rechtfertigungsgründe darzulegen. Bei der Ausgestaltung des differenzierenden Hebesatzrechts müssen sich die Kommune innerhalb verfassungsrechtlicher Grenzen bewegen und dürfen die Eigentümerinnen und Eigentümer einer Grundstücksart nicht unverhältnismäßig stark belasten (Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes). Nutzt eine Kommune die Option, muss sie die Gründe für die von ihr gewählte Differenzierung darlegen, um verfassungsrechtlich abzusichern, dass die Grenzen des Gleichbehandlungsgebots (Artikel 3 GG) trotz der differenziert getroffenen Belastungsentscheidung oder der Lenkungsmaßnahmen nicht überschritten werden.“ (LT-DS 18/9242, S. 3). Zukünftig soll es also den Kommunen obliegen, die Grenzen des Verfassungsrechts in diesem Zusammenhang auszuloten. Eine erneute Einspruchs- und Klagewelle ist vorprogrammiert, die im Gegenteil zu den Einsprüchen gegen die Grundlagenbescheide – welche durch Zweifel an der Verfassungskonformität des Berechnungsmodells begründet werden – nicht im Rahmen von Musterverfahren gelöst werden können.

Die für die Kommunen äußerst wichtigen Einnahmen aus der Grundsteuer unterliegen deshalb einer großen Unsicherheit. Es stellt sich die Frage, ob die Kommunen bei einer Einführung differenzierter Hebesätze zukünftig dazu verpflichtet würden, Rückstellungen zu bilden, um etwaigen Steuerrückzahlungen bereits vorab Sorge zu tragen.

Ebenso ergeben sich etliche ungeklärte Fragen in Bezug auf den kommunalen Finanzausgleich. Die KSV schreiben in ihrer Stellungnahme zum Gesetzentwurf von CDU und Grünen „Es ist momentan völlig unklar, wie eine fiktive Grundsteuerkraftbemessung angesichts unterschiedlichster Differenzierungskonstellationen in 396 Städten und Gemeinden künftig aussehen könnte. Innerhalb der derzeitigen Systematik erscheint sie nicht umsetzbar. Dies ist angesichts der Tatsache, dass das Gemeindefinanzierungsgesetz rund 15 Mrd. Euro in verfassungsfester Weise jährlich neu zu verteilen hat, ein ganz wesentlicher Umstand, der auch bereits bei der Entscheidung über den vorliegenden Gesetzentwurf zwingend berücksichtigt werden muss“ (Stellungnahme 18/1557).

Auch in der Fragestunde der Plenarsitzung vom 3. Juli 2024 konnte Finanzminister Dr. Optendrenk diese wichtigen Fragen nach Auswirkungen des Hebesatz-Splittings auf kommende Gemeindefinanzierungsgesetze nicht beantworten. Auf die Frage der FDP-Landtagsfraktion, ob die Landesregierung von den Kommunen erwarte, die Entscheidung über die Nutzung und Ausgestaltung des Hebesatz-Splittings zu treffen, ohne zu wissen, welche Auswirkung das auf ihre jeweilige Behandlung in künftigen Gemeindefinanzierungsgesetzen haben wird, antwortete der Finanzminister wie folgt: „Wir wissen in ganz vielen Fällen nicht im Detail, wie sich Dinge entwickeln, solange wir noch im Gesetzgebungsverfahren sind. Sie haben mich insoweit richtig verstanden, dass wir eine abschließende Entscheidung über die Frage einer Austarierung des Anrechnungssystems deshalb noch nicht haben, weil das Gesetz vom Landtag noch gar nicht verabschiedet ist.“ Außerdem stritt Dr. Optendrenk auf Nachfrage der FDP-Landtagsfraktion ab, dass Folgewirkungen einer optionalen Einführung differenzierter Hebesätze bei der Grundsteuer wie beispielsweise die Auswirkungen auf die Struktur des Gemeindefinanzierungsgesetzes ab 2026 hätten mitgedacht werden müssen.

Neben den Stellungnahmen der zur Präsenzhörung geladenen Sachverständigen haben insgesamt 40 Bürgermeisterinnen und Bürgermeister aus unterschiedlichen Landesteilen Nordrhein-Westfalens fünf weitere Stellungnahmen eingereicht. Der Bürgermeister der Stadt Rhede thematisiert in seiner Stellungnahme wie folgt die angeblich logische „3. Stufe“ der Grundsteuerreform in Form eines Hebesatz-Splittings, deren Notwendigkeit im Gesetzentwurf von CDU und Grünen suggeriert wird: „Mir ist nicht bekannt, dass seit der Adaption des Bundesmodells durch das Land Nordrhein-Westfalen im Jahre 2022 an irgendeiner Stelle (Landtag NRW, Landesregierung, Landtagsfraktionen) von einer notwendigen dritten Stufe der

Grundsteuerreform gesprochen worden ist, die durch ein Landesgesetz zu regeln sei. Insofern kann auch nicht die Rede von einem „logischen Abschluss der Grundsteuerreform im Bundesmodell“ sein; Logik bedeutet „Folgerichtigkeit des Denkens“ – diese kann ich hier nicht erkennen“, heißt es in der Stellungnahme 18/1515.

Im Rahmen der Anhörung zum Gesetzentwurf von CDU und Grünen am 18. Mai 2024 sprach sich der Verband Handwerk.NRW neben den KSV und dem Bundesverband Freier Immobilien- und Wohnungsunternehmen (BFW) ganz klar gegen die Einführung eines differenzierenden Hebesatzrechts aus. Die Landesvereinigung der Unternehmensverbände Nordrhein-Westfalen und die IHK NRW unterstützen ebenfalls diese Argumentation in ihren Stellungnahmen. Der Gesetzentwurf verstärke die dem Berechnungsmodell bereits innewohnenden Probleme und schwäche den Wirtschaftsstandort Nordrhein-Westfalen. Insbesondere auf den ortsgebundenen Mittelstand kämen aufgrund der faktischen Mindestbesteuerung für Nicht-Wohngrundstücke zusätzliche Belastungen zu. Erwartungsgemäß würden die Städte und Gemeinden bei knappen Haushaltskassen zunächst den Hebesatz für Nicht-Wohngrundstücke bzw. Geschäftsgrundstücke erhöhen, anstatt Privatpersonen zusätzlich zu belasten.

Das Vorhaben von CDU und Grünen konterkariert außerdem die von den regierungstragenden Fraktionen artikulierten Ziele der Stadtentwicklung. Gewerbe wird aus dem urbanen Raum verdrängt, denn insbesondere in städtischen Gebieten befindet sich Gewerbe häufig gemischt genutzten Grundstücke, welche im Falle einer Differenzierung dem höheren Hebesatz für Nicht-Wohngrundstücke unterliegen. Ökonomisch wäre es für Eigentümer und Mieter im Sinne des Grundsteuerrechts sinnvoller, ein gemischt genutztes Grundstück in ein reines Wohngrundstück umzuwandeln, was dazu führen würde, dass Gewerbe in Anbauten oder Hinterhöfe etc. verdrängt würden. Der im Koalitionsvertrag (Rz. 5424ff.) vorgesehene Stärkung der Nutzungsdurchmischung und des Zusammenführens von Wohnen und Arbeiten im städtischen Raum wird damit entgegengewirkt.

Die grundsätzliche Kritik am Scholz-Modell, insbesondere in Bezug auf die drohende Lastenverschiebung, hätte CDU und Grünen bereits seit Jahren bekannt sein müssen. Auch die starke Ablehnung des Hebesatz-Splittings seitens der Kommunen war zum Zeitpunkt der Einbringung des Gesetzentwurfs den Fraktionen von CDU und Grünen, ebenso wie der Landesregierung, seit über einem Monat bekannt. Wieso die Fraktionen von CDU und Grünen dieses Vorhaben trotz aller Bedenken unbeirrt umsetzen wollen und in diesem Zusammenhang auch noch auf die Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung verweisen, ist mehr als unverständlich. Der Städte- und Gemeindebund zog im Rahmen der Anhörung am 18. Juni 2024 das Fazit: „Kommunalunfreundlicher hätte man das kaum machen können“ (Ausschussprotokoll 18/604).

Anpassung der Steuermesszahlen als landeseinheitliche und rechtssichere Lösung

Die FDP-Landtagsfraktion forderte bereits im Januar 2024 mit ihrem Antrag mit Landtags-Drucksache 18/7760 eine Anpassung der Steuermesszahlen auf Landesebene, um die Lastenverschiebung bei der Grundsteuer zum Nachteil von Wohngrundstücken landeseinheitlich zu korrigieren. Andere Bundesländer wie beispielsweise Sachsen und das Saarland, welche ebenso für das Scholz-Modell zur Berechnung der Grundsteuer nutzen, haben die drohende Lastenverschiebung bereits von Anfang an erkannt und die Messzahlen entsprechend angepasst. In der Debatte wies die Landesregierung ebenso wie die Fraktionen von CDU und Grünen stets darauf hin, dass eine Anpassung der Messzahlen nicht das geeignete Instrument sei, da die Lastenverschiebung nicht flächendeckend zu beobachten und örtlich sehr unterschiedlich ausgeprägt sei. Finanzminister Dr. Optendrenk äußerte sich am 25. Januar 2024 im Rahmen der Plenardebatte zum FDP-Antrag wie folgt: „Unsere Erkenntnisse sind aber auch,

dass es nicht landesweit gleich und nicht zu verallgemeinern ist, es sei überall in den Kommunen so.“

In der Anhörung zum FDP-Antrag am 16. April 2024 schlossen sich mehrere Verbände der Immobilienwirtschaft, Eigentümerversorger, Mieterschützer und die KSV der Forderung nach einer Anpassung der Steuermesszahlen auf Landesebene an.

Am 20. Juni 2024 veröffentlichte der Finanzminister die jeweils aufkommensneutralen Grundsteuer-Hebesätze für alle 396 Kommunen Nordrhein-Westfalens auf der Website der Finanzverwaltung. Je Kommune hat er sowohl den einheitlichen aufkommensneutralen Hebesatz für die Grundsteuer B als auch den jeweils aufkommensneutralen differenzierten Hebesatz für Wohn- und für Nicht-Wohngrundstücke veröffentlicht. Die Zahlen belegen, dass in 95 Prozent der Städte und Gemeinden Nordrhein-Westfalens eine Lastenverschiebung zum Nachteil von Wohngrundstücken oder zum Vorteil von Nicht-Wohngrundstücken feststellbar ist. Durchschnittlich liegt der aufkommensneutrale differenzierte Hebesatz für Nicht-Wohngrundstücke rund 65 Prozent über dem aufkommensneutralen Hebesatz für Wohngrundstücke.

Die Datengrundlage zu der Verschiebung der Messbetragsvolumina bei Wohngrundstücken, Nicht-Wohngrundstücken und unbebauten Grundstücken bietet die Grundlage für eine geeignete Neujustierung der Steuermesszahlen, die flächendeckend den Großteil der Lastenverschiebung korrigieren würde. Dass diese Lösung die Lastenverschiebung nicht 1:1 in jeder Kommune korrigieren könnte, liegt auf der Hand, und ändert nichts daran, dass eine landeseinheitliche Lösung einer kleinteiligen Regelung auf kommunaler Ebene vorzuziehen ist, denn Letztere ist nicht dazu geeignet, das eigentliche Ziel der Korrektur der Lastenverschiebung auch nur ansatzweise allgemein umzusetzen. Da die Landesregierung sich für ein wertbasiertes Berechnungsmodell entschieden hat, ist es sowieso logische Konsequenz, dass sich die unterschiedliche Wertentwicklung in den einzelnen Städten und Gemeinden auch zum Teil in der Verteilung der Steuerlast niederschlägt. Da es sich allerdings bei der Mehrbelastung des Wohnens um ein modellimmanentes und strukturelles Phänomen handelt, muss dieses auch durch eine landeseinheitliche und strukturelle Lösung ausgeglichen werden – zumindest bis zu dem Zeitpunkt, an dem das Land Nordrhein-Westfalen für ein bürokratiearmes und gerechteres Flächenmodell zur Berechnung der Grundsteuer votiert.

III. Beschlussfassung

Der Landtag Nordrhein-Westfalen beschließt:

- Weder Privatpersonen in Form von Wohneigentümern und Mietern noch unsere Betriebe oder Vereine dürfen bei der Erhebung der neuen Grundsteuer im Zuge der Grundsteuerreform ungerechten strukturellen Lastenverschiebungen ausgesetzt werden.
- Die strukturelle Lastenverschiebung zum Nachteil von Wohngrundstücken, die als logische Konsequenz des wertbasierten Scholz-Modells zur Berechnung der Grundsteuer schon seit längerer Zeit abzusehen ist, muss landesweit und dauerhaft ausgeglichen werden.
- Zur Berechnung der Grundsteuer ist ein einfaches Flächenmodell, das sowohl den Steuerzahler als auch die Finanzverwaltung nicht vor unnötige, bürokratiebedingte Herausforderungen stellt, einem wertbasierten Berechnungsmodell wie dem Scholz-Modell vorzuziehen.
- Der Gesetzentwurf von CDU und Grünen zur Einführung eines differenzierenden Hebesatzrechts kann die Lastenverschiebung bei der Grundsteuer nicht landesweit, dauerhaft,

verlässlich und rechtssicher korrigieren. Es handelt sich dabei in Wahrheit um eine Scheinlösung, mit der CDU und Grüne die Verantwortung für eine gerechtere Grundsteuer auf die Städte und Gemeinden abwälzen.

- Die strikte Ablehnung des differenzierenden Hebesatzrechts durch die Kommunen war bei Einbringung des Gesetzentwurfs durch CDU und Grüne diesen bereits seit über einem Monat bekannt. Die Städte und Gemeinden sind im Falle einer Einführung des differenzierenden Hebesatzrechts hohen finanziellen und rechtlichen Risiken ausgesetzt. Etliche Kommunen haben bereits angekündigt, die differenzierten Hebesätze deshalb gar nicht einzuführen.
- Die im Gesetzentwurf von CDU und Grünen enthaltene Untergrenze für Nicht-Wohngrundstücke führt langfristig dazu, dass die Steuerlast für Wirtschaftsbetriebe überproportional steigt und insbesondere kleine und mittlere Betriebe aus urbanen Ballungsgebieten verdrängt werden.
- Die Lastenverschiebung bei den Messbetragsvolumina in der Form, dass Nicht-Wohngrundstücke teils stark entlastet werden und Wohngrundstücke unter Wahrung der Aufkommensneutralität als Konsequenz automatisch stärker belastet werden müssten, ist nach aktuellem Informationsstand in rund 95 Prozent der Kommunen Nordrhein-Westfalens nachweisbar.
- Eine landeseinheitliche, dauerhafte, verlässliche und rechtssichere Lösung zur Korrektur der Lastenverschiebung kann nur durch eine Anpassung der Steuermesszahlen auf Landesebene erfolgen. Trotz gewissen örtlichen Unterschieden in der Stärke der Lastenverschiebung aufgrund von unterschiedlichen Wertentwicklungen kann durch einen Entlastungsfaktor für Wohngrundstücke auf Landesebene der Großteil der ungerechten Mehrbelastungen für Privatpersonen korrigiert werden.
- Falls eine Anpassung der Steuermesszahlen zum 1. Januar 2025 rein administrativ nicht mehr umsetzbar sein sollte, kann eine Anpassung mit Einverständnis der Kommunalen Spitzenverbände alternativ zum 1. Januar 2026 vorgenommen werden.
- Die Landesregierung wird dazu aufgefordert, die Kommunen schnellstmöglich über die Auswirkungen ihrer Entscheidungen bezüglich der Nutzung und jeweiligen Ausgestaltung des Hebesatz-Splittings auf kommende Gemeindefinanzierungsgesetze zu informieren. Zum Zeitpunkt der dritten Lesung des Gesetzentwurfs von CDU und Grünen kann die Landesregierung keinerlei Konzepte vorlegen, wie sich das differenzierende Hebesatzrecht auf die künftige finanzielle Ausstattung der Städte und Gemeinden im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen auswirken soll.

Henning Höne
Marcel Hafke
Ralf Witzel
Dirk Wedel

und Fraktion