



Stadtverwaltung Rhede, Postfach 10 02 64, 46406 Rhede

Haushalts- und Finanzausschuss
Landtag Nordrhein-Westfalen
Referat I.A.2 / HFA
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

Der **BÜRGERMEISTER**
Rathaus, Rathausplatz 9
46414 Rhede
Telefon (02872) 930-0
Internet: www.Rhede.de
Verwaltungsvorstand
Kämmerer
Hermann-Josef Schmeing
E-Mail: H.Schmeing@Rhede.de
Durchwahl: 930 - 200
Telefax: 930 49 - 200
Zimmer: 1. OG, Nr. 200
Datum: 29. Mai 2024

Entwurf eines Gesetzes über die Einführung einer optionalen Festlegung differenzierender Hebesätze im Rahmen des Grundvermögens bei der Grundsteuer Nordrhein-Westfalen

Landtagsdrucksache 18/9242

Sehr geehrte Damen und Herren Mitglieder des Haushalts- und Finanzausschusses im Landtag Nordrhein-Westfalen,

nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom 10. April 2018 sind die §§ 19, 20, 21, 22, 23, 27, 76, 79 Absatz 5 sowie § 93 Absatz 1 Satz 2 des Bewertungsgesetzes in Verbindung mit Artikel 2 Absatz 1 Satz 1 und Satz 3 des Gesetzes zur Änderung des Bewertungsgesetzes in der Fassung des Artikels 2 des Gesetzes vom 22. Juli 1970 (BGBl. I S. 1118), soweit sie bebaute Grundstücke außerhalb des Bereichs der Land- und Forstwirtschaft und außerhalb des in Artikel 3 des Einigungsvertrags genannten Gebiets betreffen, jedenfalls seit dem 1. Januar 2002 für unvereinbar mit Artikel 3 Absatz 1 des Grundgesetzes (GG) erklärt worden. Der Bundesgesetzgeber hat daraufhin mit dem Gesetz zur Reform des Grundsteuer- und Bewertungsrechts (GrStRefG) das sog. Bundesmodell eingeführt, welches vom Land Nordrhein-Westfalen ohne ein eigenes Gesetzgebungsverfahren adaptiert worden ist.

Nach Auswertung der Erklärungen der Grundstückseigentümer/innen ist nunmehr landesweit festzustellen, dass es signifikante und systematische Wertverschiebungen zwischen Wohn- und Geschäftsgrundstücken im Bundesmodell gibt. Dies wird auch seitens des Ministeriums der Finanzen des Landes Nordrhein-Westfalens nicht in Abrede gestellt. Auf entsprechende Hinweise aus der kommunalen Familie wurde jedoch viel zu lange nicht reagiert.

Grund für die Belastungsverschiebungen ist, dass durch eine Änderung der Bewertungsregeln für Geschäftsgrundstücke diese nach neuem Recht im Verhältnis zu anderen Grundstückstypen überproportional an Wert verlieren, sodass Geschäftsgrundstücke in Nordrhein-Westfalen künftig weniger als bislang zum Grundsteueraufkommen beitragen und dies bei aufkommensneutraler

KONTEN der Stadtkasse:
Sparkasse Westmünsterland
IBAN: DE91 4015 4530 0004 0000 55, BIC: WELADE3WXXX
Volksbank Rhede
IBAN: DE32 4286 1814 0000 0115 00, BIC: GENODEM1RHD

BÜROÖFFNUNGSZEITEN:
Montag – Freitag von 8.00 – 12.30 Uhr
nachmittags: Terminvereinbarung erforderlich

Umsatzsteuer-Nr. 307|5764|0175 · **USt-IdNr.** DE124168021

Besteuerung von den übrigen Grundstückstypen – vor allem der großen Gruppe der Wohngrundstücke – kompensiert werden müsste.

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, die das Bundesmodell – auch Nordrhein-Westfalen – unverändert übernommen haben, auseinandersetzen.

Mit Datum vom 14.05.2024 haben die Regierungsfractionen von CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN nunmehr den Entwurf eines Gesetzes über die Einführung einer optionalen Festlegung differenzierender Hebesätze im Rahmen des Grundvermögens bei der Grundsteuer Nordrhein-Westfalen in den Landtag NRW eingebracht, um die (politisch unerwünschten) Folgen dieser Belastungsverschiebung – die ihrerseits Ausfluss des landesseitig gewählten Bundesmodells ist – zu beeinflussen (Drucksache 18/9242).

Eine ebenfalls denkbare Veränderung der Steuermesszahlen wurde abgelehnt, da dies administrativ nicht mehr bis zum 01.01.2025 zu schaffen sei. Gleichwohl ist hier festzustellen, dass seit dem ersten Bekanntwerden der Belastungsverschiebungen in einem Großteil der 396 Kommunen des Landes NRW genügend Zeit gewesen wäre, die Veränderung der Steuermesszahlen durch die Finanzverwaltung NRW vornehmen zu lassen.

Die Regierungsfractionen haben bei der Anwendung des Bundesmodells die Probleme in der konkreten Umsetzung gesehen und legen mit ihrem Gesetzesvorhaben die Lösung der Probleme in die Hände der Kommunen.

Die Problembeschreibung und Lösung sowie die Begründung zum Gesetzesvorhaben begegnen aus Sicht der Stadt Rhede einer Vielzahl von deutlichen Bedenken:

1. **Angebliche Finalisierung des Bundesmodells durch das nun initiierte Gesetzesvorhaben als sog. „3. Stufe“**

An unterschiedlichen Stellen der o.g. Drucksache wird das Gesetzesvorhaben als **notwendige** letzte Stufe des Bundesmodells beschrieben:

- *Die Grundsteuerreform des Bundesmodells **bedarf** also einer Erweiterung, mit der den Kommunen – optional – ein gesonderter Hebesatz für Wohn- und Nichtwohngrundstücke eingeräumt wird, mit der die regionalen Abweichungen erforderlichenfalls abgedeckt werden können, ohne dass hierbei die Gleichmäßigkeit der Besteuerung aufgegeben wird. Vielmehr wird die Gleichmäßigkeit der Besteuerung durch das optionale Hebesatzrecht in der Region **erst ermöglicht**. Deshalb ist die mit diesem Gesetz vorgenommene Ergänzung der **logische Abschluss** der Grundsteuerreform des Bundesmodells.*
- *Mit dem Gesetzentwurf zur Einführung einer optionalen Festlegung differenzierender Hebesätze im Rahmen des Grundvermögens bei der Grundsteuer Nordrhein-Westfalen wird den Kommunen die Möglichkeit eingeräumt, den räumlich strukturellen Besonderheiten zwischen den Kommunen Rechnung zu tragen. Damit wird der Gedanke des Bundesgesetzgebers zur Aufkommensneutralität der Grundsteuerreform **vollendet**.*
- *Damit wird die Ausgestaltung der Grundsteuerreform in ihrem dreistufigen System **vervollständigt**. Denn dadurch werden nicht nur neue Bemessungsgrundlagen in Gestalt von Grundsteuerwerten (1. Stufe) und Grundsteuermesszahlen (2. Stufe), **sondern auch flexible Hebesatzgestaltungen (3. Stufe) realisiert**.*

- *Mit der neu eingeführten Möglichkeit zur Differenzierung der Hebesätze erhalten die Kommunen das Instrument, mit dem den räumlich-strukturell unterschiedlichen Verhältnissen der Region Rechnung getragen werden kann. Damit kommt die **dreistufige Grundsteuerreform** zum 1. Januar 2025 **erst vollständig zum Abschluss**.*

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.

Dass die Kommunen in einem letzten finalen Akt zur Erzielung einer Aufkommensneutralität in einem „Dreisatz“ das alte Gesamtvolumen aller Messbeträge und den alten Hebesatz zu dem neuen Gesamtvolumen aller Messbeträge in das Verhältnis setzen und durch diesen Rechenweg den sog. „aufkommensneutralen Hebesatz“ ermitteln können, lag immer auf der Hand – dafür hätte es auch keine Initiative des Finanzministers bedurft, der diesen aufkommensneutralen Hebesatz in einem Register den Steuerzahlern mitteilen möchte.

Die nunmehr vorgelegte Problemlösung stand **nie** zur Diskussion, durfte nicht erwartet werden und überrascht die 396 NRW-Kommunen völlig. Vielmehr ist zu konstatieren, dass die Ausführungen in der Landtagsdrucksache wortreich aber inhaltlich an vielen Stellen wiederholend ein Systemversagen der letzten zwei Jahre kaschieren soll und den Kommunen in blumigen Worten eine Steuerungsmöglichkeit in die Hand gedrückt werden soll, welche hier nicht benötigt und abgelehnt wird. Es gibt keinen ersichtlichen Bedarf für eine weitere Auffächerung eines seit Jahren funktionierenden Systems der Festlegung der Hebesätze für die Grundsteuer A und B in der gemeindlichen Haushaltssatzung.

2. Regionalvergleiche

An unterschiedlichen Stellen in der o.g. Drucksache wird auf die Feststellung regionaler Abweichungen und der durch das Gesetzesvorhaben eingeräumten Möglichkeit einer optionalen Hebesatzdifferenzierung als Problemlösung hingewiesen:

- *Die Grundsteuerreform des Bundesmodells bedarf also einer Erweiterung, mit der den Kommunen – optional – ein gesondertes Hebesatzrecht für Wohn- und Nichtwohngrundstücke eingeräumt wird, mit der die **regionalen Abweichungen** erforderlichenfalls abgedeckt werden können, ohne dass hierbei die Gleichmäßigkeit der Besteuerung aufgegeben wird. Vielmehr wird die Gleichmäßigkeit der Besteuerung durch das optionale Hebesatzrecht **in der Region** erst ermöglicht.*
- *Mit dem Gesetzentwurf zur Einführung einer optionalen Festlegung differenzierender Hebesätze im Rahmen des Grundvermögens bei der Grundsteuer Nordrhein-Westfalen wird den Kommunen die Möglichkeit eingeräumt, den **räumlich strukturellen Besonderheiten** zwischen den Kommunen Rechnung zu tragen.*
- *Das ermöglicht den Kommunen, zusätzlich zur bisher zulässigen Unterscheidung zwischen Grundsteuer A (land- und fortwirtschaftliches Vermögen), Grundsteuer B (Grundvermögen) und Grundsteuer C (Hebesatz für unbebaute baureife Grundstücke zur Baulandmobilisierung), auch die Belastung zwischen Wohngrundstücken und Nichtwohngrundstücken **regionalverantwortlich** zu steuern.*
- *Die Kommunen können – optional – auf **regionale Unterschiedlichkeiten** reagieren.*

- *Vielmehr können die Kommunen in Abhängigkeit von den **räumlich-strukturellen Verhältnissen in ihrer Region** auch einen einheitlichen Hebesatz festlegen und damit das bisherige Recht unverändert fortführen. Damit wird für die Kommunen eine Möglichkeit geschaffen, die Verteilung der Steuerlast in eigener Verantwortung und individuell zu steuern. Die Kommunen können zielgenau auf **die individuellen Verhältnisse der Region** reagieren.*
- *Diese Unterschiedlichkeiten können nicht durch die Grundsteuermesszahlen beseitigt werden, da sie landeseinheitlich wirken. Vielmehr kommt als Steuerungsinstrument nur eine **regional flexible Hebesatzdifferenzierung** in Betracht, die optional in der Verantwortung der Kommunen ausgeübt werden kann.*

Die regionale Unterschiedlichkeit lässt sich m.E. nur nach einer tiefgreifenden Analyse und Bewertung der vorliegenden unterschiedlichen Grundsteuerfälle in einer Vielzahl von Kommunen feststellen. Was ist bei dieser Analyse die richtige Vergleichsgruppe? Sind es die Nachbarkommunen (ggfs. noch aus unterschiedlichen Landkreisen)? Sind es die Kreiskommunen? Sind es die Kommunen im Regierungsbezirk? Eine solche Analyse kann ggfs. durch Großkommunen in unserem Bundesland mit einem entsprechenden Verwaltungsapparat vorgenommen werden – diese Aufgabe kann aber keinesfalls von kleinen ländlichen Kommunen gestemmt werden.

Außerdem wäre eine solche Analyse eine **Daueraufgabe**, weil sich die individuellen Verhältnisse der Region auch verändern können. Eine **einmalige** Anpassung der Steuermesszahlen wäre hingegen der einfachere, wirtschaftlichere und wirkungsvollere Lösungsweg gewesen.

3. Möglichkeit einer Lenkungsfunktion durch Hebesatzdifferenzierung

An unterschiedlichen Stellen in der Drucksache wird die Möglichkeit einer Lenkungsfunktion durch die Hebesatzdifferenzierung angesprochen. Dabei wird u.a. die Förderung des Wohnens als hohes soziales Gut oder die Steigerung der Attraktivität der Kommune als Wirtschaftsstandort genannt.

Die finanziellen Potentiale, die durch eine Hebesatzdifferenzierung für die eine oder andere Anspruchsgruppe gehoben werden können, werden m.E. jedoch kaum in der Lage sein, das Verhalten der Steuerzahler **adäquat und nachhaltig zu lenken**. Das gesteckte gesetzgeberische Ziel wird wirkungslos verpuffen.

4. Verfassungsrechtliche Grenzen für eine Ausdifferenzierung von Hebesätzen

Die Ausdifferenzierung von Hebesätzen hat ihre Grenzen im Verfassungsrecht. So wird auch in der Drucksache richtigerweise beschrieben, dass bei einer Differenzierung der Hebesätze hinreichende verfassungsrechtliche Rechtfertigungsgründe dazulegen sind und die verfassungsrechtlichen Grenzen (insbesondere Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und Gleichbehandlungsgebot) zu beachten sind.

Soll es nun tatsächlich die optionale Aufgabe der 396 NRW-Kommunen sein, die Ecken und Ränder des Verfassungsrechtes auszuloten? Welche Ausdifferenzierungen noch hinnehmbar sind und welche wegen des Willkürverbots verfassungsrechtlich nicht mehr zulässig sind, sollte m.E. nicht jede einzelne Kommune austesten müssen.

5. Ausschöpfen der Steuerquellen

Die Initiatoren des Gesetzesvorhabens stellen heraus, dass die mit dem Gesetz eingeführte Option differenzierender Hebesätze für Wohn- und Nichtwohngrundstücke den Kommunen einen **neuen Freiraum bei der Ausschöpfung der ihr zur Verfügung stehenden Steuerquellen** bietet.

Ich kann nicht erkennen, dass der Gesetzentwurf den Kommunen diesbezügliche neue Freiräume anbietet. Das Ausschöpfen von Steuerquellen ist das Ergebnis quantitativer Betrachtungen: Es geht hier in erster Linie um das Nutzen der vorhandenen kommunalen Steuerarten (z.B. auch Hunde- oder Vergnügungssteuer) und um die Maximierung des Aufkommens innerhalb der Steuerarten, ohne die Steuerzahler mit den Steuertarifen finanziell zu erdrosseln.

Die Einführung differenzierender Hebesätze hat jedoch nichts mit dem Ausschöpfen von Steuerquellen zu tun.

6. Stärkung des Selbstverwaltungsrechts der Kommunen

Es ist sehr verwegen, das v.g. Gesetzesvorhaben mit einer Stärkung des Selbstverwaltungsrechts der Kommunen in Verbindung zu bringen. Tatsächlich ist es doch so, dass sich das Land von der unangenehmen Aufgabe der landesseitigen Erzielung der Belastungsgerechtigkeit befreien will und den Kommunen die Lösung dieser unausgegorenen gesetzgeberischen Leistung (Adaption des Bundesmodells) vor die Füße wirft. Dieses dann auch noch mit dem für die Kommunen so wichtigen und elementaren Begriff der „kommunalen Selbstverwaltung“ zu etikettieren ist gänzlich unverständlich.

Die Kommunen erwarten vom Land NRW zur **Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung** grundsätzlich ganz andere Wege und Lösungen. Diese liegen u.a. im Abbau von gesetzgeberisch initiiertem Bürokratie, Aufgabenabbau, Beachtung von Konnexität und vor allem in einer verbesserten Kommunalfinanzierung, die sich weg von Einzelförderungen und hin zu Pauschalförderungen bewegt.

In diesem Zusammenhang bietet es sich an, darauf hinzuweisen, dass die Kritik der Kommunen bzw. der Fachliteratur an der Aufgaben- und Finanzierungsbeziehung zwischen dem Bundesland NRW und den Kommunen nicht neu ist. So hat beispielsweise der frühere Münsteraner Rechtsanwalt und Kommunalrechtler Dr. Bernhard Stür zu den Gefährdungen und Chancen der kommunalen Selbstverwaltung wie folgt in der Zeitschrift „Gemeinderat“ im **Juni 1979**, S. 133, publiziert:

*„Besonders bedrohlich für die **kommunale Selbstverwaltung** ist auch das Fehlen einer aufgabengerechten Finanzausstattung. Bei steigenden Anforderungen an die gemeindliche Daseinsvorsorge und damit auch ständig zunehmenden Erwartungen an die kommunale Leistungsfähigkeit und Investitionsbereitschaft wird die Diskrepanz zwischen öffentlichen Aufgaben und kommunaler Finanzausstattung immer größer. Je mehr die kommunalen Investitionen von staatlichen Finanzierungen abhängig sind, desto größer ist die Gefahr, dass die Kommunen nur noch in der Lage sind, Entscheidungen zu bestätigen, die an anderer Stelle getroffen werden. **Die Vorstellungen der Kommunen zielen daher mit Recht darauf ab, die nicht unerheblichen Bindungen, die mit der Gewährung staatlicher Finanzmittel verbunden sind, durch ein Finanzsystem zu ersetzen, bei dem die frei verfügbaren Finanzzuweisungen vergrößert und die reglementierenden Auflagen entsprechend verringert werden.**“*

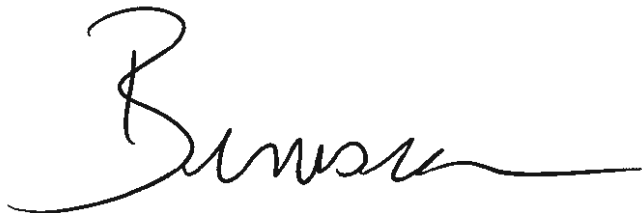
Dieses wären elementare Betätigungsfelder der Landespolitik zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung und nicht die v.g. Hebesatzdifferenzierung.

Die Stadt Rhede unterstützt die Positionen des Städte- und Gemeindebundes NRW und des Städtetages NRW im Vorfeld und im Verlaufe des Gesetzgebungsverfahrens vollinhaltlich.

Ich bitte Sie, die vorgetragenen Argumente aus den Kommunen und den Kommunalverbänden ausreichend zu würdigen und in die parlamentarische Diskussion einzubringen. Die Lösung kann nur eine Rücknahme oder die mehrheitliche Ablehnung des Gesetzesvorhabens sein.

Die Fraktionen im Landtag NRW haben ein gleichlautendes Schreiben erhalten.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Bernsmann', with a long horizontal flourish extending to the right.

Jürgen Bernsmann
Bürgermeister