Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Nordrhein-Westfalen

Herrn Minister
Lutz Lienenkämper MdL
Ministerium der Finanzen
des Landes Nordrhein-Westfalen
Jägerhofstr. 6
40479 Düsseldorf
Ausschließlich per E-Mail: Lutz.Lienenkaemper@fm.nrw.de

nachrichtlich:

Frau Ministerin
Ina Scharrenbach
Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung
des Landes Nordrhein-Westfalen
Jürgensplatz 1
40219 Düsseldorf
Ausschließlich per E-Mail: Ina.Scharrenbach@mhkbg.nrw.de

10.07.2019

Städtetag NRW
Dr. Stefan Ronnecker
Referent
Telefon 030 37711-720
stefan.ronnecker@staedtetag.de
Gereonstraße 18 - 32
50670 Köln
www.staedtetag-nrw.de
Aktenzeichen: 20.47.70 N

Landkreistag NRW
Dr. Kai Zentara
Hauptreferent
Telefon 0211 300491-110
kai.zentara@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
Kaiserwerther Straße 199 - 201
40474 Düsseldorf
www.kommunen.nrw
Aktenzeichen: 41.6.3.4-003/008

Reform der Grundsteuer

Sehr geehrter Herr Minister Lienenkämper,

die Städte, Kreise und Gemeinden im Land sind über die jüngsten Fortschritte bei der Grundsteuer-Reform auf Bundesebene sehr erleichtert. Das vom Bundeskabinett verabschiedete Gesetzespaket bietet aus unserer Sicht einen ausgewogenen Startpunkt für den weiteren parlamentarischen Beratungsprozess. Jetzt kommt es aber darauf an, dass Bundestag und Bundesrat die Gesetzentwürfe auch zügig verabschieden.

In den letzten Wochen und Monaten hat sich das Finanzministerium in der bundespolitischen Debatte um die Grundsteuer-Reform auffallend zurückgehalten. Deshalb bitten wir jetzt um ein möglichst klares Unterstützungssignal für das Gesetzgebungspaket des Bundes.

Kommunen begrüßen das Grundsteuer-Modell des Bundes

Die Städte, Kreise und Gemeinden begrüßen das wertorientierte Grundsteuer-Modell des Bundes. Die Wertorientierung sorgt für eine möglichst gerechte Verteilung der Steuerlasten und damit zugleich für eine dauerhafte Akzeptanz dieser wichtigen Gemeindesteuer bei den Bürgerinnen und Bürgern. Darüber hinaus ist der gewählte Steuermaßstab verfassungsrechtlich unumstritten. Ein

wertunabhängiges Modell wäre dagegen mit erheblichen verfassungsrechtlichen Risiken behaftet gewesen.

Auf die vorgesehene Öffnungsklausel für die Länder hätten wir aber gerne verzichten können, weil deren Nutzung den Administrationsaufwand in bundesweiter Betrachtung absehbar für alle Beteiligten erhöhen wird. Deshalb möchten wir darum bitten, dass das Land die Öffnungsklausel nicht zur Einführung eines vom Bundesrecht abweichenden Steuermodells nutzt. Im Einzelnen sprechen aus unserer Sicht folgende Überlegungen für eine Umsetzung des Bundesrechts auch in Nordrhein-Westfalen:

1. Gerechte Besteuerung als Grundlage für die Akzeptanz der Steuer bei den Steuerpflichtigen und als verfassungsrechtliche Kern-Anforderung

Die Öffnungsklausel kann in sehr unterschiedlicher Art und Weise genutzt werden. Die Spannweite reicht von Detailmodifikationen bis hin zum vollständigen Ersatz des Bundesrechts durch ein komplett eigenständiges Grundsteuer-Modell. Daher ist uns wichtig klarzustellen, dass nach Auffassung der Städte, Kreise und Gemeinden eine wertunabhängige Grundsteuer die Steuerlasten nicht gerecht verteilt und daher auch langfristig die Akzeptanz der Steuer bei den Bürgerinnen und Bürgern gefährdet. Zudem bleiben auch nach Schaffung einer Öffnungsklausel im Grundgesetz ganz erhebliche Zweifel, ob eine wertunabhängige Grundsteuer mit dem verfassungsrechtlichen Gleichheitsgrundsatz vereinbar wäre.

Die Grundsteuer ist eine „Geldleistung ohne Anspruch auf eine unmittelbare Gegenleistung“. Aus diesem Grund kommt auch bei dieser Steuer prinzipiell nur das Leistungsfähigkeits-Prinzip als allgemeiner Gerechtigkeits-Maßstab für die Lastenverteilung in Frage. Das Äquivalenz-Prinzip als zweiter zentraler Gerechtigkeits-Maßstab für die Abgabenlast-Verteilung ist dagegen bereits in Ermangelung einer unmittelbaren Gegenleistung nicht auf die Grundsteuer anwendbar. Bereits diese grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Einwände gegen eine wertunabhängige Steuer lassen erkennen, dass die Einführung einer wertunabhängigen Grundsteuer im Land mit völlig unvertretbaren verfassungsrechtlichen Risiken für die Kommunen verbunden wäre.

2. Geringer IT-Aufwand für die Verwaltung durch Vereinheitlichung

Der Verwaltungsaufwand für die Neubewertung aller rund 35 Mio. Grundstücke wird auf Seiten der beteiligten Verwaltungen (Länder: Finanzämter / Gemeinden: Steuerämter, Vermessungs- und Katasterverwaltung, Gutachterausschüsse, Bauverwaltung) maßgeblich durch die IT-Kosten mitbestimmt. Mit dem zunehmenden Digitalisierungsgrad der (Steuer-)Verwaltungen und der Besteuerungsverfahren wird der Anteil des IT-Aufwands am gesamten Verwaltungsaufwand zudem in Zukunft eher noch weiter ansteigen. Je mehr Länder das Grundsteuer-Recht des Bundes anwenden, desto höher werden naturgemäß die Kostendegressions-Effekte bei den IT-Kosten sein. Im günstigsten Fall werden zukünftig nur ein statt im ungünstigsten Extremfall 16 IT-Systeme entwickelt werden müssen.

3. Geringer Bürokratieaufwand für Steuerpflichtige und Steuerberater sowie für Anbieter von Buchführungs- und Steuer-Software

Steuerpflichtige Bürger und Unternehmen, wie auch Steuerberater und Anbieter von Buchführungs- und Steuer-Software (SAP, DATEV und Co.) müssen im Fall abweichender landesrechtlicher Einzellösungen deutlich erhöhten Einarbeitungsaufwand tragen. Außerdem müssten in Zukunft stets neben den Rechtsentwicklungen im Bundesrecht auch noch zusätzlich die Rechtsentwicklungen in bis zu 16 Ländern fortlaufend mitverfolgt werden. Analog zum IT-Mehraufwand auf Seiten der Finanzverwaltung entsteht also nochmal ein vielfacher IT-Aufwand auf Seiten der Software-Anbieter von Buchführungs- und Steuer-Software, da dann statt einem Grundsteuer-Modul bis zu 16 Grundsteuer-Module je Anbieter entwickelt und gepflegt werden müssten. Dieser Mehraufwand wird naturgemäß auf die Nutzer dieser IT-Systeme

abgewälzt. Noch schwerer wiegt aber, dass die Grundsteuer so zu einem Digitalisierungshemmnis werden könnte. In einer Zeit, in der sich Bund und Länder auf europäischer Ebene gemeinsam für eine zügige Harmonisierung der wirtschaftsbezogenen Steuern stark machen, erscheint es doch fast schon absurd, dass nun einzelne Länder bei der Grundsteuer einen genau entgegengesetzten Weg beschreiten könnten.

4. Keinen Steuersubventions-Wettlauf starten

Die Öffnungsklausel könnte einzelne Länder dazu verleiten, durch abweichende landesrechtliche Spezialregelung bei der Bewertung oder der Messzahlen-Gestaltung neue Steuersubventionen einzuführen und sich so unlautere Vorteile im Standortwettbewerb zu verschaffen. Wir betrachten solche Formen des Steuerwettbewerbs als unfair. Der Steuer-Wettbewerb um das beste örtliche „Preis-Leistungs-Verhältnis“ für die kommunale Infrastruktur sollte auch zukünftig nur über das gemeindliche Hebesatzrecht erfolgen. Dafür spricht auch, dass Subventionsmaßnahmen des Landes schnell Anpassungen in anderen Ländern nach sich ziehen würden, so dass eine Subventions-Spirale in Gang gesetzt werden könnte, deren Preis am Ende vor allem die Nutzer von Wohngrundstücken bezahlen müssten.

Im Übrigen sind wir auch der Überzeugung, dass eine Steuersubventionierung der Realsteuern durch eine – wie auch immer geartete – gesetzliche Deckelung im Ergebnis keinen Erfolg haben könnte. Auf die entsprechenden Zusammenhänge haben wir bereits regelmäßig hingewiesen, wenn im politischen Raum ein „Stopp der Steuererhöhungsspirale“ o. Ä. durch künstliche Absenkung der fiktiven Hebesätze im Gemeindefinanzierungsgesetz diskutiert wurde. Die Städte und Gemeinden selbst haben keinerlei Interesse daran, den eigenen Standort im Verhältnis zu den Kommunen des eigenen und denen anderer Bundesländer zu schwächen. Hohe Hebesätze mancherorts sind vielmehr ein Ausdruck struktureller Unterfinanzierung und werden in dem Maße verschwinden, in dem letztlich der Unterfinanzierung abgeholfen wird.

5. Kontinuität der Steuergesetzgebung

Die klassische Finanzwissenschaft hat einst den Grundsatz formuliert: „Alte Steuern sind gute Steuern“. Dahinter steht die schlichte Erkenntnis, dass jede – auch gute gemeinte – Steueränderung immer teure Anpassungsprozesse in Verwaltung und Wirtschaft auslöst. Wir würden uns daher einen breiten politischen Konsens im Land wünschen, dass die Grundsteuer nicht zur Spielwiese für die Landespolitik gemacht wird. Das gilt insbesondere mit Blick auf zusätzliche lenkungspolitische Regelungen.

6. Rückwirkungen auf das kommunale Finanzausgleichssystem beachten

Die Wahl des Grundsteuer-Modells, insbesondere wenn es um eine Entscheidung zwischen wertabhängigen und wertunabhängigen Modellen geht, hat stets Konsequenzen auf die Verteilung der (normierten) Finanzkraft unter den Kommunen. Eine wertorientierte Steuer weist mit Blick auf den unterschiedlichen Finanzbedarf der verschiedenen Gemeindetypen eine deutliche bessere Primärverteilung der (normierten) Finanzkraft auf als ein wertunabhängiges Modell.

Gesetzgebungspaket des Bundes unterstützen

Wir bitten Sie nochmals nachdrücklich um eine vollumfängliche Unterstützung für das Gesetzgebungspaket des Bundes. Dies ist die letzte reelle Chance für eine Absicherung der Grundsteuer. Darüber hinaus bitten wir in Nordrhein-Westfalen das Bundes-Modell umzusetzen, um die Finanzverwaltung, die Kommunen und nicht zuletzt auch die Steuerpflichtigen vor unnötigen administrativen Mehrbelastungen zu schützen. Falls doch eine Nutzung der Öffnungsklausel in Betracht gezogen wird, gehen wir davon aus, dass die kommunalen Spitzenverbände frühzeitig und eng eingebunden werden.

Abschließend weisen wir darauf hin, dass die vorstehenden Ausführungen natürlich ein Gelingen der Reformbemühungen auf Bundesebene unterstellen. Aber auch für den Fall, dass das Vorhaben auf Bundesebene scheitert, muss die Landesregierung Vorsorge treffen. Um ggf. die vom Bundesverfassungsgericht gesetzte Frist zum Jahresende einhalten zu können, erscheint es ratsam, den Entwurf eines die jetzt geplante Regelung aufgreifenden Landesgesetzes als „Plan B“ vorzubereiten.

Für ein Gespräch zum weiteren Vorgehen bei der Grundsteuer-Reform stehen wir Ihnen jederzeit gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Verena Göppert
Ständige Stellvertreterin des Geschäftsführers
des Städtetages Nordrhein-Westfalen

Dr. Martin Klein
Hauptgeschäftsführer
des Landkreistages Nordrhein-Westfalen

Dr. Bernd Jürgen Schneider
Hauptgeschäftsführer
Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen