

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände · Hausvogteiplatz 1, 10117 Berlin

09.09.2019

Deutscher Bundestag
Finanzausschuss
Platz der Republik 1
11011 Berlin

nur per E-Mail: finanzausschuss@bundestag.de

Bearbeitet von
Dr. Stefan Ronnecker (DST)
stefan.ronnecker@staedtetag.de
Matthias Wohltmann (DLT)
matthias.wohltmann@landkreistag.de
Florian Schilling (DStGB)
florian.schilling@dstgb.de

Telefon 030/37711-720
Telefax 030/37711-209

Aktenzeichen
20.47.70 D

Stellungnahme anlässlich der Öffentlichen Anhörungen am 11. September 2019 zu den Gesetzentwürfen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD zur Reform der Grundsteuer sowie zu den Anträgen AfD, der FDP und der Linken

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir danken Ihnen für die Einladung zur Anhörung und für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu den Gesetzentwürfen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD zur Reform der Grundsteuer.

Reformpaket fristgerecht verabschieden

Die Städte, Kreise und Gemeinden sind sehr erleichtert, dass der Bund nunmehr Gesetzgebungsverfahren für die Reform der Grundsteuer eingeleitet hat. Das vorliegende Gesetzespaket bietet einen sorgsam ausgewogenen Startpunkt für den weiteren Reformprozess. Jetzt kommt es vor allem darauf an, dass Bundestag und Bundesrat die Gesetzentwürfe auch fristgerecht bis Jahresende verabschieden.

Die Grundsteuer mit gemeindlichem Hebesatzrecht ist ein unverzichtbares Einnahmement für die Städte und Gemeinden und elementarer Bestandteil der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie: Die Grundsteuer ist die – nach der Gewerbesteuer – zweitwichtigste originäre Steuerquelle der Städte und Gemeinden mit Gestaltungsrecht. Mit einem jährlichen bundesweiten Aufkommen von rund 14 Milliarden Euro steht die Grundsteuer für rund sieben Prozent der Gesamteinnahmen der Städte und Gemeinden. Das Aufkommen aus der Grundsteuer kann durch Ausübung des gemeindlichen Hebesatzrechts an die laufenden Ausgabenbedarfe der einzelnen Städte und Gemeinden angepasst werden. Ein auch nur temporärer Ausfall der Grundsteuer kann von den Kommunen weder einnahme- noch ausgabeseitig aus eigener Kraft ausgeglichen werden. Auch die Länder dürften mit entsprechenden Kompensationen überfordert sein. Ein Ausfall der Grundsteuer würde die

Kommunen in eine Finanzkrise bisher unbekanntes Ausmaßes stoßen. Deshalb appellieren wir nochmals eindringlich an die Fraktionen und auch an die Länder, den Gesetzgebungsprozess mit aller Kraft zu unterstützen.

Zugleich möchten wir nochmals betonen, dass die Verantwortung für eine fristgerechte Reform der Grundsteuer jetzt allein bei Bund und Ländern liegt. Deshalb müssen Bund und Länder auch gemeinsam für alle Steuerausfälle eintreten, die den Gemeinden durch Verzögerungen im Gesetzgebungsverfahren entstehen würden.

Gesetzgebungskompetenz des Bundes klarstellen

Wir teilen die Auffassung der Bundesregierung, dass eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes für einen Reformvorschlag zur Grundsteuer bereits im geltenden Verfassungsrecht besteht. Im Interesse der Rechtssicherheit begrüßen die kommunalen Spitzenverbände gleichwohl die im Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vorgesehene ausdrückliche Klarstellung, dass dem Bund auch zukünftig die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für die Grundsteuer zusteht.

Für die darüber hinaus vorgesehene Schaffung einer Länder-Öffnungsklausel sehen die kommunalen Spitzenverbände dagegen eigentlich keine Notwendigkeit. Eine Nutzung der Öffnungsklausel durch die Landesgesetzgeber wird den ohnehin hohen IT-Aufwand für die administrative Umsetzung eines neuen Grundsteuer-Modells vervielfachen. Im Sinne der politischen Kompromissfindung und der engen Fristen zur Verabschiedung eines Grundsteuerreformgesetzes bis Ende 2019 war die Öffnungsklausel aber nicht zu vermeiden.

Neues Bewertungskonzept überzeugend

Wir begrüßen das im Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Grundsteuer- und Bewertungsrechts vorgesehene neue Bewertungskonzept (Grundsteuer A und B). Die neuen Bewertungsregeln genügen nach unserer Einschätzung vollumfänglich den Anforderungen der Verfassungsrechtsprechung. Zudem entspricht die Wertorientierung des Reformmodells den allgemeinen steuerpolitischen Gerechtigkeitsvorstellungen der Bürgerinnen und Bürger. Das ist wichtig für die langfristige Akzeptanz der Grundsteuer bei den Steuerpflichtigen.

Darüber hinaus führen die neuen Regelungen zu einer erheblichen Vereinfachung der bisherigen Grundsteuer-Bewertung. Das neue Bewertungskonzept schafft die notwendigen Voraussetzungen, um bereits mittelfristig einen hohen Automationsgrad bei der Grundstücksbewertung erreichen zu können. Die damit erzielbaren Einsparpotenziale werden sich aber nur realisieren lassen, wenn die Länder die dafür erforderlichen Investitionen in die digitale Infrastruktur konsequent einheitlich planen und umsetzen sowie auch gemeinsam finanzieren. Der Schlüssel für möglichst geringe Fallkosten bei der Grundstücks-Bewertung liegt jetzt in einer unter den Ländern möglichst breit angelegten Verteilung der Fix-Kosten für die IT-Infrastruktur. Nur eine weitgehend bundeseinheitlich umgesetzte Grundsteuer wird eine kostengünstige Grundsteuer.

Messzahlen nach abgeschlossener Neubewertung evaluieren

Das Gesetzespaket trifft aus Gründen der Abgabentransparenz bereits jetzt konkrete Regelungen zur zukünftigen Höhe der Grundsteuer-Messzahlen. In diesem Zusammenhang ist zu begrüßen, dass das Bundesfinanzministerium die Schätz-Grundlagen für die neuen Messzahlen gegenüber den kommunalen Spitzenverbänden offengelegt hat. Trotz der methodisch einwandfreien Fundierung der Messzahlen-Schätzung ist aber – zum Beispiel aufgrund zu-

künftiger Marktveränderungen – noch nicht sichergestellt, dass die vorgesehenen Messzahlen auch tatsächlich die von allen Seiten angestrebte Aufkommensneutralität gewährleisten werden. Ziel muss es sein, dass die zur Wahrung der Aufkommensneutralität notwendigen Hebe-Hebesatzanpassungen der Gemeinden nach unten wie auch nach oben so gering wie möglich ausfallen. Zudem sind bei der Grundsteuer B Belastungsverschiebungen zwischen Wohn- und Nichtwohngrundstücken zulasten der Wohnungseigentümer oder auch der Wirtschaft möglichst zu vermeiden.

Deshalb fordern wir – in Abhängigkeit vom zeitlichen Fortschritt bei den Neubewertungen – bis spätestens zum Ende des Jahres 2023 eine Evaluation und sofern notwendig eine erneute Anpassung der Grundsteuer-Messzahlen.

Messzahlenprivileg für kommunale Wohnungsgesellschaften praktikabel ausgestalten

Im Zuge der erforderlichen Neuregelung der Messzahlen-Struktur soll auch ein Messzahl-Abschlag von 25 % für Wohnungsunternehmen gewährt werden, die sich auf die Bereitstellung preisgünstigen Wohnraums konzentrieren. Nach derzeitigem Entwurfsstand sollen kommunale Wohnungsunternehmen (bzw. deren Mieterinnen und Mieter) den Messzahlen-Abschlag von 25 % jedoch nur dann gewährt bekommen, wenn das Wohnungsunternehmen einen Gewinnabführungsvertrag mit der jeweiligen Eigentümer-Gemeinde abschließt. Nach unserem Kenntnisstand gibt es derzeit bundesweit kein kommunales Wohnungsunternehmen, das dieser Anforderung genügen kann. Damit läuft diese begünstigende Regelung für kommunale Wohnungsunternehmen beziehungsweise deren Mieter leer.

Ein Abschluss von Gewinnabführungsverträgen widerspricht zudem sogar den Förderzielen des Gesetzgebers. Ein Gewinnabführungsvertrag würde einen vollständigen Abzug aller Gewinne aus den kommunalen Wohnungsunternehmen bewirken. Als Folge würden sich die zukünftigen Investitionsspielräume kommunaler Wohnungsunternehmen auf null reduzieren. Kommunale Wohnungsunternehmen könnten dann aus eigener Kraft keine Neubauprojekte und keine Bestandsmodernisierungen mehr realisieren. Ein Gewinnabführungsvertrag ist daher als Förderkriterium für Wohnungsunternehmen bereits im Grundsatz ungeeignet und abzulehnen. Eine kommunale Mehrheitsbeteiligung am Wohnungsunternehmen ist als alleiniges Förderkriterium ausreichend.

Informationsaustausch zwischen Finanzämtern und Kommunen verbessern

Die Reform der Grundsteuer ist vom Bund auch als großes Digitalisierungsprojekt für die Finanzverwaltung angelegt worden. Das sollte auch für den Einbezug der kommunalen Steuerverwaltungen gelten. Der Datenaustausch zwischen Finanzämtern und Kommunen muss zukünftig möglichst weitgehend über digitale Schnittstellen laufen. Digitale Schnittstellen werden nicht nur erhebliche Kosteneinsparungen bewirken. Sie können auch den Informationsaustausch zwischen Finanzämtern und kommunalen Steuerverwaltungen deutlich verbessern. Konkret erwarten die Städte und Gemeinden, dass die Finanzämter zukünftig nicht nur den finalen Grundsteuer-Wert und den Grundsteuer-Messbetrag für jedes einzelne Grundstück an die hebeberechtigte Gemeinde übermitteln, sondern zusätzlich auch den jeweils vollständigen Inhalt der Grundlagen-Bescheide. Auf diese Weise können sich die Städte und Gemeinden an einer Kontrolle der Angaben in den Steuererklärungen beteiligen. Damit wird zum einen die Gefahr verfassungsrechtlich relevanter Vollzugsdefizite weiter reduziert. Zum anderen fördert es das Gefühl einer gerechten Behandlung auf Seiten der Steuerpflichtigen, wenn auf diese Weise das Entdeckungsrisiko für Falschangaben in der Steuererklärung deutlich erhöht wird. Darüber hinaus werden die Kommunen so in die Lage versetzt, den Bürgerinnen und Bürgern genaue Auskünfte und Erläuterungen zur Grundsteuer zu erteilen.

Nachbesserungs- und Klarstellungsbedarfe bei der Grundsteuer C

Die kommunalen Spitzenverbände begrüßen die Einführung einer Grundsteuer C. Die Regierungskoalition greift damit eine langjährige Forderung der kommunalen Spitzenverbände auf. Bei der konkreten Ausgestaltung sehen wir jedoch noch Nachbesserungsbedarfe.

Die Grundsteuer C soll nach aktuellem Entwurfsstand nur in „Gebieten mit besonderem Wohnraumbedarf“ erhoben werden dürfen. Die Grundsteuer C wird so als ein Instrument verstanden, dass der Förderung des Wohnungsbaus auf angespannten Wohnungsmärkten dienen soll. Diese räumliche und lenkungspolitische Beschränkung greift jedoch zu kurz. Nach Auffassung der Kommunen sollte die Grundsteuer C prinzipiell in allen Städten und Gemeinden erhoben werden können, die aus wohnungsbaupolitischen, bodenpolitischen oder städtebaulichen Gründen steuerliche Anreize für eine Nachverdichtung der örtlichen Siedlungsstrukturen setzen möchten. Das Regelungsziel der Mobilisierung von Grundstücken für den Wohnungsbau sollte daher um folgende weitere Zielkategorien für eine Nachverdichtung der Siedlungsstrukturen ergänzt werden:

- Reduzierung des Flächenverbrauchs durch Nachverdichtung bestehender Siedlungsstrukturen anstelle der Ausweisung immer neuer Siedlungsflächen.
- Bessere Auslastung bereits erschlossener Siedlungsgebiete bzw. der dort bereits vorhandenen kommunalen Infrastrukturen. Konkret geht es insbesondere um eine höhere Auslastung vorhandener Straßen-, Wege-, Daten- und ÖPNV-Netze sowie der leitungsgebundenen Infrastrukturen etwa für Strom, Gas, Wasser, Abwasser oder Fernwärme.
- Verbesserungen des städtebaulichen Ortsbildes durch die Beseitigung von Baulücken und Brachflächen insbesondere in den Ortskernen der Gemeinden.

Darüber hinaus erachten die Kommunen bei der Grundsteuer C die Einführung eines „zonierten Hebesatzrechtes“ für zielführend. Ein zoniertes Hebesatzrecht würde es Städten und Gemeinden gestatten, die Grundsteuer C nur in Teilen des Gemeindegebiets zu erheben (z.B. nur im Ortskern, nur im Sanierungsgebiet oder nur im neuen Baugebiet). Mit Blick auf das Ziel einer rechtssicheren Anwendung wären jedoch bundesgesetzliche Leitlinien für die „Grundsteuer C – Zonenbildung“ angezeigt.

Kein Ersatz der Grundsteuer durch Einkommensteuerzuschläge

Die kommunalen Spitzenverbände lehnen den im Antrag der AfD-Fraktion („Echte Gemeindesteuerreform auf den Weg bringen“) unterbreiteten Vorschlag nachdrücklich ab, die Grundsteuer durch Einkommensteuerzuschläge zu ersetzen.

Die Grundsteuer ist eine gute Gemeindesteuer: Das Immobilienpreisniveau einer Gemeinde hängt stark vom Umfang der kommunalen Investitionen in die örtliche Infrastruktur ab. Daher ist es auch folgerichtig, dass Grundstücksnutzer über die Grundsteuer in besonderem Maße an den Kosten der kommunalen Infrastruktur beteiligt werden. Zugleich bewirkt dieser Zusammenhang zwischen Infrastrukturleistungen und Immobilienpreisniveau, dass die Steuerkraftverteilung zwischen den Gemeinden bei dieser Steuer prinzipiell bedarfsgerecht ausfällt.

Ein gemeindlicher Zuschlag zur Einkommensteuer ist dagegen unter den bestehenden Strukturbedingungen keine Alternative zur Grundsteuer. Darüber hinaus ist bereits die Gemeindefinanzkommission im Jahr 2011 zu dem Schluss gelangt, dass ein gemeindlicher Einkommensteuerzuschlag nicht mit vertretbarem Aufwand administrierbar wäre, u.a. weil der Zuschlag auch im Rahmen des Lohn- und Kapitalertragsteuer-Abzugsverfahrens sowie im

hochkomplexen Bereich der Besteuerung von Personengesellschaften umgesetzt werden müsste.

Grundsteuer muss wertorientiert ausgestaltet bleiben

Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände lehnt rein flächenbasierte und damit wertunabhängige Grundsteuer-Modelle ab. Der Antrag der FDP-Fraktion (Grundsteuer – Einfaches Flächenmodell ohne automatische Steuererhöhungen) wird insoweit nicht unterstützt.

Für die langfristige Akzeptanz der Grundsteuer bei den Steuerpflichtigen ist es wichtig, dass die Lastenverteilung als gerecht empfunden wird. Die oft großen lageabhängigen Wertunterschiede zwischen den einzelnen Immobilien können daher nicht einfach ignoriert werden.

Diese Gerechtigkeitsfrage hat zudem auch eine verfassungsrechtliche Dimension: Im Schrifttum ist nach wie vor höchst umstritten, ob eine wertunabhängige Grundsteuer überhaupt mit dem verfassungsrechtlichen Gleichheitssatz und dem Willkürverbot in Einklang zu bringen ist. Denn ein Steuermaßstab Fläche – der in keinem Zusammenhang zu Aspekten der Leistungsfähigkeit oder der Nutzenäquivalenz steht – erscheint eher willkürlich gewählt. Wegen der großen fiskalischen Bedeutung der Grundsteuer für die Kommunalhaushalte hat die Frage der Verfassungsfestigkeit der Reform aber einen herausragenden Stellenwert für die Kommunen. Aus kommunaler Sicht können derart schwerwiegende Verfassungsrisiken nicht akzeptiert werden.

Umlagefähigkeit der Grundsteuer

Im Antrag der Fraktion Die Linke („Sozial gerechte Grundsteuer-Reform für billigere Mieten und starke Kommunen“) wird die zentrale Forderung erhoben, die Umlagefähigkeit der Grundsteuer in der Betriebskostenverordnung abzuschaffen. Wir sehen in der Umlagefähigkeit der Grundsteuer ein wichtiges und demokratieverstärkendes steuerliches Band zwischen der Gemeinde und allen ihren Einwohnern. Es ist daher sinnvoll und geboten, das bewährte Prinzip der Überwälzung der Grundsteuer auf die Mieter beizubehalten.

Die kommunalen Spitzenverbände möchten diesbezüglich zudem zu bedenken geben, dass die Umlagefähigkeit der Grundsteuer im Ergebnis wenig Einfluss darauf hat, ob langfristig eher die Mieter oder die Eigentümer die Grundsteuerlast wirtschaftlich tragen. Die Umlagefähigkeit bietet den Vorteil, dass die Abgablast der Grundsteuer so nicht nur für die Vermieter-, sondern auch für die Mieter-Seite sichtbar wird.

Jedenfalls ist zu betonen, dass hohe Mietkosten nicht durch die Grundsteuer verursacht werden, sondern durch die Situation auf dem Wohnungsmarkt. Bei einer Stadtwohnung von 90 m² Fläche liegt die Grundsteuerbelastung im Bundesdurchschnitt bei nur knapp 17 Euro im Monat. Das Problem des Wohnens muss daher mit den richtigen Instrumenten angegangen werden, die Umlagefähigkeit der Grundsteuer ist dafür jedoch kein geeigneter Ansatzpunkt.

Messzahlenstaffelungen für unterschiedliche Nutzungsformen von Grundstücken

Im Antrag der Fraktion Die Linke („Sozial gerechte Grundsteuer-Reform für billigere Mieten und starke Kommunen“) wird des Weiteren die Forderung erhoben, die Grundsteuer-Messzahlen nach bestimmten Grundstücks- und damit auch Nutzungsarten sowie der Messbeziehungshöhe zu differenzieren. Eine solche Debatte erscheint aus kommunaler Sicht sinnvoll, aber noch verfrüht. Verteilungspolitisch motivierte Eingriffe in die Messzahlenstruktur sollten

erst diskutiert werden, wenn die tatsächlichen Verteilungswirkungen der neuen Grundsteuer bekannt sind. Das wird erst nach Abschluss der Neubewertung der Fall sein. Erst dann lässt sich auch fundiert bewerten, ob und in welcher Form verteilungspolitische Korrekturen an der Steuerlastverteilung begründet sind. Daher möchten wir an dieser Stelle nochmals unsere Forderung wiederholen, dass nach Abschluss der Neubewertung eine Evaluation und gegebenenfalls Nachsteuerung der Messzahlen erfolgen sollte. Das Ziel der Aufkommensneutralität muss dabei aber stets gewahrt bleiben.

Mit freundlichen Grüßen

Verena Göppert
Ständige Stellvertreterin des
Hauptgeschäftsführers
des Deutschen Städtetages

Matthias Wohltmann
Beigeordneter
des Deutschen Landkreistages

Uwe Zimmermann
Stellvertretender Hauptgeschäftsführer
des Deutschen Städte- und Gemeindebundes