

Ständige Stellvertreterin des Hauptgeschäftsführers



An die

21.05.2019

- Oberbürgermeisterinnen und Oberbürgermeister sowie Bürgermeisterinnen und Bürgermeister
- unmittelbaren Mitgliedsstädte DST
- außerordentlichen Mitglieder DST
- Mitglieder des Finanzausschusses DST
- Mitglieder des Finanzausschusses NRW

Kontakt  
Dr. Stefan Ronnecker  
stefan.ronnecker@staedtetag.de  
Hausvogteiplatz 1  
10117 Berlin  
Telefon 030 37711-720  
Telefax 030 37711-209

nachrichtlich:

- Mitgliedsverbände
- Finanzreferentinnen/Finanzreferenten und Finanzdezernentinnen/Finanzdezernenten der Mitgliedsverbände

Aktenzeichen  
20.47.70 D

Dokumenten-Nr.  
R 2099

[www.staedtetag.de](http://www.staedtetag.de)

## Reform der Grundsteuer:

### Resolutionen des Stadtrates und (Verbände-)Umfragen zur aufkommensneutralen Hebesatzfestlegung bei erstmaliger Anwendung eines neuen Grundsteuerrechts

**Kurzüberblick:** Die Stadtverwaltungen werden gegenwärtig in bundesweit durchgeführten Umfragen um Positionierungen zu der Frage gebeten, ob die Städte im Zuge der Reform eine aufkommensneutrale Anpassung der Grundsteuer-Hebesätze planen. Außerdem gibt es vermehrt Anträge von Ratsfraktionen, die per Resolution des Rates eine politische Selbstverpflichtung des Stadtrates zu einer aufkommensneutralen Hebesatz-Anpassung im Reform-Zeitpunkt herbeiführen möchten.

Der Städtetag empfiehlt seinen Mitgliedern, sich mit entsprechenden Initiativen aufgeschlossen auseinander zu setzen. Die Städte haben sich seit Beginn der Reform-Debatten stets klar zu dem Ziel bekannt, dass die Reform nicht zu einer versteckten Steuererhöhung führen soll.

Das Rundschreiben gibt Hinweise zur Ausgestaltung etwaiger Resolutionen und zur Beantwortung entsprechender Umfragen.

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Stadtverwaltungen werden gegenwärtig in Verbände-Umfragen (bspw. Haus und Grund) um eine Positionierung zu der Frage gebeten, ob die Städte im Zuge der Reform eine aufkommensneutrale Anpassung der Grundsteuer-Hebesätze planen. Ziel der Umfragen ist offenkundig, die Belastbarkeit der bisherigen Verlautbarungen von Bund und Ländern sowie der kommunalen Spitzenverbände zum Ziel der Aufkommensneutralität auf einzelgemeindlicher Ebene zu hinterfragen und wo immer möglich anzuzweifeln.

Die Städte haben sich seit Beginn der Reform-Debatte immer wieder klar und unmissverständlich zu dem Ziel bekannt, dass die mit der Reform verbundene Neubewertung aller Grundstücke nicht zu einer versteckten Steuererhöhung für die Gesamtheit der Steuerpflichtigen vor Ort führen soll. Die Städte können

dieses Ziel auch tatsächlich erreichen, indem die örtlichen Grundsteuer-Hebesätze entsprechend angepasst werden.

Im gleichen Atemzug haben die Städte aber auch stets darauf hingewiesen, dass sich für die einzelnen Steuerpflichtigen durchaus die individuelle Steuerbelastung verändern kann. Das ist auch gerechtfertigt, weil die aktuelle Bewertung der Grundstücke veraltet ist. Als Folge ist auch die aktuelle Lastenverteilung zwischen den einzelnen Grundstückseigentümern nicht mehr gerechtfertigt. Die Grundstücks-individuellen Belastungs-Veränderungen dienen also dazu, wieder deutlich mehr Steuergerechtigkeit herzustellen.

Unter anderem als Reaktion auf diese Umfragen kommt es gegenwärtig auch vermehrt zu Anträgen von Rats-Fraktionen, die im Wege von Rats-Resolutionen eine politische Selbstverpflichtung der Stadträte zu einer aufkommensneutralen Hebesatz-Anpassung im Reformzeitpunkt herbeiführen möchten.

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen hat der Finanzausschuss des Deutschen Städtetages am 16./17. Mai 2019 über den Umgang mit entsprechenden Umfragen und Anträgen diskutiert. Auf Grundlage dieser Diskussion möchte die Hauptgeschäftsstelle den Städten folgende Handlungsempfehlung für den Umgang mit Verbände-Umfragen und Anträgen zu diesem Themenkomplex an die Hand zu geben:

### **Handlungsempfehlungen**

Die Hauptgeschäftsstelle empfiehlt seinen Mitgliedern, sich gegenüber entsprechenden Umfragen und Initiativen aufgeschlossen zu zeigen. Sie bieten eine Chance für ein klares politisches Bekenntnis der Städte zum Reformziel der Aufkommensneutralität. Die besondere Betonung dieses Reformziels ist gerade bei der Grundsteuer-Reform berechtigt, weil es sich in diesem Prozess nicht primär um ein Einnahmen- oder ein Haushaltsziel, sondern um ein Transparenz-Ziel handelt. Die Forderung nach Aufkommensneutralität im Zuge der Grundsteuer-Reform ist im Kern eine Forderung nach ausreichender Transparenz bei den Verantwortlichkeiten der einzelnen politischen Entscheidungsebenen im Reformprozess.

Bund und Länder verantworten als Gesetzgeber gemeinsam die Ausgestaltung der Bemessungsgrundlagen und damit die Belastungsverschiebungen. Die Städte und Gemeinden verantworten demgegenüber durch Ausübung des Hebesatzrechts das Belastungsniveau in der Gemeinde. Sowohl der Gesetzgeber (Bund und Länder) als auch die Steuerpflichtigen haben deshalb ein berechtigtes Interesse, dass möglichst eindeutig erkennbar wird, welche reformbedingten Belastungsveränderungen auf die Modell-Entscheidungen von Bund und Ländern und welche Belastungsveränderungen auf die Hebesatz-Entscheidungen der einzelnen Gemeinde zurückgehen. Die politische Zielvorgabe der Aufkommensneutralität ist also in erster Linie ein Transparenzziel und impliziert damit auch keine politischen Bewertungen über das mittel- oder langfristige richtige Belastungsniveau.

Ein angemessener Transparenz-Grad gegenüber den Steuerpflichtigen wird erreicht, wenn die Gemeinde im Jahr der erstmaligen Erhebung der Grundsteuer nach neuem Recht (voraussichtlich 2025) den Hebesatz so festlegt, dass das prognostizierte Grundsteuer-Aufkommen in etwa dem Aufkommen des Vorjahres (also 2024) entspricht. Entscheidend und auch ausreichend für die Herstellung einer Transparenz der Verantwortlichkeiten ist, dass im Jahr 2025 die Aufkommensneutralität sichergestellt wird. Anpassungen des Hebesatzes in Folgejahren sind demgegenüber unschädlich, da dann die politische Verantwortung für die daraus resultierenden Belastungsveränderungen klar erkennbar dem jeweiligen Stadtrat zugeordnet werden kann.

Abgeleitet aus dem Grundgedanken der Transparenz-Sicherung sollten Positionierungen der Städte zur Frage der Aufkommensneutralität folgende Gesichtspunkte berücksichtigen:

Die Städte sollten sich klar und ohne Relativierungen und Vorbehalte zum politischen Ziel der Aufkommensneutralität der Reform bekennen. Soweit die Frage- bzw. Beschlusstechnik es zulässt, sollten die Städte aber auch die zugrunde liegende Motivation und das zur Umsetzung des Ziels verfügbare Instrumentarium benennen. Schließlich sollten keine falschen Erwartungen bezüglich der Belastungsänderungen im Einzelfall geweckt werden:

- Zentrale Motivation für ein Bekenntnis zum Ziel der Aufkommensneutralität sollte das Transparenzziel sein. Die Reform soll nicht zu einer versteckten Steuererhöhung führen.
- Die Städte sollten zudem benennen, wie sie das Ziel erreichen möchten. Das gemeindliche Hebesatzrecht sollte als die Stellschraube benannt werden, mit der das Ziel erreicht werden soll. Auf diese Weise wird auch deutlich, dass die Städte nur für eine Gesamtaufkommensneutralität in der Gemeinde sorgen können.
- Mit Blick auf die begrenzten Gestaltungsmöglichkeiten der Gemeinden über das Hebesatzrecht ist zudem klarzustellen, dass es im Einzelfall aber sehr wohl zu Belastungsveränderungen kommen kann. Diese Belastungsverschiebungen sind auch gerechtfertigt, da die bisherige Belastungsverteilung wegen veralteter Grundstückswerte nicht mehr allgemeinen Gerechtigkeitsanforderungen genügt.

Darüber hinaus empfiehlt die Hauptgeschäftsstelle den Städten keine zustimmenden Positionierungen vorzunehmen, die Mehrbelastungen auch für jeden einzelnen Grundstückseigentümer bzw. -mieter ausschließen. Dies würde zu erheblichen Steuerausfällen bei der Grundsteuer führen. Da diese Grundsteuer-Ausfälle dann durch die Erhöhung anderer Abgaben (wie z.B. der Gewerbesteuer) kompensiert werden müsste, würde eine solche Maßnahme einzelfallbezogene Mehrbelastungen ohnehin nur zum Schein verhindern. Individuelle Mehrbelastungen würden so nur auf andere Steuerpflichtige bei anderen Steuerarten verlagert.

In Vorlagen für Rats-Petitionen zur Grundsteuer-Reform sollte zudem auf eine Positionierung zu Einzelfragen der Ausgestaltung des Reform-Modells verzichtet werden. Hierfür sprechen vor allem prozessuale Gründe. Die Gesetzentwürfe des Bundesfinanzministeriums vom 9. April 2019 für eine Grundsteuer-Reform erfüllen alle bisher von den kommunalen Spitzenverbänden formulierten Anforderungen an eine Grundsteuer-Reform in ausgewogener Weise. Gleichzeitig ist der verbleibende Zeitrahmen für den fristgerechten Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens inzwischen so eng geworden, dass nur noch diese Gesetzes-Initiative (ggf. mit kleineren Modifikationen) erfolgreich zum Abschluss geführt werden kann. Insoweit besteht für abermalige Grundsatz-Debatten derzeit weder eine Veranlassung, noch gibt es dafür den notwendigen zeitlichen Raum. Daneben droht bei einer Gemeinde-internen Modell-Debatte das Risiko, dass sich am Ende nicht mehr eine ganz breite Mehrheit des Rates hinter eine entsprechende Rats-Resolution zum Ziel der Aufkommensneutralität versammeln kann. Es bedarf aber einer möglichst breiten Zustimmung zum Ziel der Aufkommensneutralität der Grundsteuer-Reform, wenn eine entsprechende Resolution die nötige politische Bindungskraft erzeugen soll.

Aus Sicht der Hauptgeschäftsstelle sollte eine Positionierung zum Ziel der Aufkommensneutralität zudem um folgende Aussagen ergänzend werden, wenn die gewählte Form der Positionierung dies zulässt:

- Die Städte sollten ihre Sorge darüber zum Ausdruck bringen, dass Bund und Länder auch sieben Monate vor Fristablauf noch immer keine Einigung auf ein Reformkonzept für die Grundsteuer erzielt haben. In diesem Zusammenhang kann auch auf die Bedeutung des Grundsteuer-Aufkommens vor Ort hingewiesen werden.

- Die Städte sollten Bund und Länder auffordern, den Reformprozess jetzt mit aller Kraft voran zu bringen. Offen gebliebene Diskussionspunkte müssen im weiteren Gesetzgebungsverfahren geklärt werden, um ein fristgerechtes Inkrafttreten eines Reform-Gesetzes zu gewährleisten.
- Die Städte sollten klarstellen, dass die Verantwortung für eine fristgerechte Reform der Grundsteuer allein bei Bund und Ländern liegt. Daher müssen Bund und Länder vollumfänglich für alle gemeindlichen Steuerausfälle einstehen, die durch weitere Verzögerungen im Gesetzgebungsverfahren entstehen.

Die Eckpunkte der vorstehenden Handlungsempfehlung sind mit dem Deutschen Städte- und Gemeindebund abgestimmt worden.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, reading 'Verena Göppert'. The signature is written in a cursive style with a large, stylized 'G'.

Verena Göppert