

Die Grundsteuerreform darf nicht die Mieterinnen und Mieter belasten

Antrag Nr. 14-20 / A 04738 von der Fraktion DIE GRÜNEN/RL
vom 04.12.2018, eingegangen am 04.12.2018

Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 13628

1 Anlage

Beschluss der Vollversammlung des Stadtrates vom 19.12.2018
Öffentliche Sitzung

Inhaltsverzeichnis		Seite
I.	Vortrag des Referenten	2
1.	Anlass der Beschlussvorlage	2
2.	Ziel der Reform	2
3.	Appell des Stadtrats	3
4.	Darstellung verschiedener Modelle zur Grundsteuerreform	4
5.	Umlagemöglichkeit der Grundsteuer auf die Mieter/innen	6
6.	Einschätzung der drei beschriebenen Modelle	6
II.	Antrag des Referenten	8
III.	Beschluss	8

I. Vortrag des Referenten

1. Anlass der Beschlussvorlage

Mit Antrag Nr. 14-20 / A 04738 von der Fraktion DIE GRÜNEN/RL vom 04.12.2018 zur dringlichen Behandlung in der Vollversammlung am 19.12.2018, wurde beantragt:

Die Grundsteuerreform darf nicht die Mieterinnen und Mieter belasten

Der Stadtrat der Landeshauptstadt München befürwortet bei der anstehenden Reform der Grundsteuer eine Lösung, die eine höhere Belastung der Mieterinnen und Mieter aus Grundsteuerumlage auf Dauer verhindert, und bittet den Oberbürgermeister diesen dringlichen Appell des Stadtrats über alle geeigneten Gremien und Kanäle in den Gesetzgebungsprozess einzubringen.

Begründung:

Bundesfinanzminister Olaf Scholz (SPD) hat den Ländern Pläne zur Neuberechnung der Grundsteuer vorgelegt. Demnach soll die Grundsteuer zukünftig für jede Wohnung individuell berechnet werden und nicht mehr für Wohngebäude insgesamt. Grundlage soll, neben Fläche und Alter, bei Mietwohnungen auch die Höhe der Miete sein. Damit wäre die Grundsteuer umso höher, je teurer die Miete ist.

Gerade in Ballungsräumen – vor allem in München – sind die Mieten heute schon immens und steigen im Durchschnitt seit Jahren an. Einer weiteren Verschärfung dieser Entwicklung muss sich der Stadtrat mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln entgegenstellen.

Münchnerinnen und Münchner dürfen durch die Reform der Grundsteuer nicht doppelt dafür bestraft werden, dass sie in einem teuren Ballungsraum und in Häusern mit hohen Mieten leben. Sinnvoll und sozial gerecht wäre es vielmehr, mit der Reform der Grundsteuer deren Umlagefähigkeit auf Mieterinnen und Mieter abzuschaffen.

Da Bundesfinanzminister Scholz nach Medienberichten ein Treffen mit den Ländern zu diesem Thema bereits im Januar plant, ist dieser Antrag dringlich.

2. Ziel der Reform

Ziel der Grundsteuerreform ist es, eine rechtssichere und sozial gerechte Bemessungsgrundlage für die Grundsteuer und ein einfaches, administrierbares Grundsteuermodell zu schaffen. Auf der Basis neuer Steuermessbeträge soll ein aufkommensneutraler Fortbestand der Grundsteuer für die Kommunen ermöglicht werden.

Faktisch muss damit die Grundsteuer für 35 Mio. Grundstücke bei einem derzeitigen Gesamtvolumen von 14 Mrd. Euro in Deutschland auf neue Beine gestellt werden. Bei diesem Gesamtvolumen wären das durchschnittlich 400 Euro je Grundstück.

Angesichts der existenziellen Bedeutung der Grundsteuer für die Kommunen hat der Bundesfinanzminister zugesagt, ein Modell zu erarbeiten, das folgende Ziele erreicht:

- ▶ Verfassungsfeste Lösung, die das aktuelle Aufkommen für die Kommunen sichert
- ▶ Sozial gerechte Lösung, die die Steuerzahlungen fair verteilt und eine übermäßige Belastung nicht nur der Steuerschuldner/innen, sondern auch der Mieterinnen und Mieter, die aufgrund der Umlagefähigkeit der Grundsteuer besonders betroffen sind, verhindert
- ▶ Beachtung des Rechts der Kommunen, die kommunalen Hebesätze selbständig zu bestimmen.

3. Appell des Stadtrats

Allerdings stehen zu Recht Befürchtungen im Raum, gerade in Ballungsgebieten und Städten mit hohem Mietniveau wie München könnten trotz propagierter Aufkommensneutralität aufgrund der Reform deutliche Erhöhungen auf einzelne Grundsteuerpflichtige wie auch Mieterinnen und Mieter zukommen, auf die die Vermieter die Grundsteuer umlegen können.

Die Grundstückswerte werden durch ihre Neubemessung auf das aktuelle Niveau gehoben. Ohne weitere Änderungen an der Berechnung der Grundsteuermessbeträge würde dies jedoch unweigerlich zu einem deutlichen Anstieg des gesamten Grundsteueraufkommens führen. Um dies zu verhindern und den Eckpunkt der Aufkommensneutralität zu gewährleisten, sieht das Bundesfinanzministerium vor, dass die ermittelten Grundstückswerte in einem zweiten Schritt durch die **radikale Absenkung der Steuermesszahl** korrigiert werden soll. Sie soll **bundeseinheitlich** – wie bisher auch – festgelegt werden. Ebenso wurde gesehen, dass dies allein für Ballungsräume/Großstädte unter Umständen noch nicht ausreicht. Es wird daher gegenwärtig geprüft, ob für solche Kommunen mit besonders hoher Wertentwicklung eine **zusätzliche Ausgleichskomponente** eingeführt werden muss.

Es wird daher ein entsprechender Appell des Stadtrats, wie im Antrag vorgesehen, befürwortet, ein Grundsteuerberechnungsmodell zu forcieren, dass eine Mehrbelastung der Münchner Mieter und Mieterinnen verhindert.

4. Darstellung verschiedener Modelle zur Grundsteuerreform

Im Folgenden werden die beiden Modelle des Bundesfinanzministeriums beschrieben. Außerdem wird das Bodenwertmodell kurz dargestellt. Das Bodenwertmodell wird unter anderem vom Institut der deutschen Wirtschaft und dem Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V., der Deutsche Mieterbund e.V. etc. favorisiert.

Wertunabhängiges Modell (WUM):

Die Grundsteuer soll sich danach zukünftig ausschließlich nach physikalischen Größen wie Grundstücksfläche und Wohn-/ Nutzfläche bestimmen. Um dem Äquivalenzgedanken Rechnung zu tragen, soll durch gesetzlich festzulegende unterschiedlich hohe „Äquivalenzzahlen“ auf die jeweilige Art der Nutzung des zu steuernden Grundstücks (wie etwa Wohnen oder Gewerbe) abgestellt werden.

Auf Ebene der Bemessungsgrundlage wird die Grundsteuer bundesweit aufkommensneutral ausgestaltet, in dem an das bisherige Messbetragsvolumen mit den Äquivalenzzahlen angeknüpft wird.

Auf Grund der vereinfachten Ermittlung der Grundsteuer nach diesem Modell ist eine Länderoption für eine vollständige Kommunalisierung der Grundsteuer vorgesehen.

Das wertunabhängige Modell, auch Flächenmodell, hat den Vorteil, dass zumindest die Grundstücksflächen in den Datenbanken der Katasterämter bereits weitgehend vorhanden sind. Lediglich für die Gebäudeflächen wären Erhebungen notwendig, die aber in der vom Bundesverfassungsgericht eingeräumten Zeitspanne für die Umsetzung zweifellos getätigt werden könnten. Das Flächenmodell ist zudem wenig streitanfällig.

Das Flächenmodell hätte jedoch auch zur Folge, dass für Grundstücke in hochpreisigen Lagen die gleiche Grundsteuer zu zahlen wäre wie für Grundstücke in einfacheren Lagen.

Wertabhängiges Modell WAM:

Bei dem **wertabhängigen Modell (WAM)** bleibt es beim **dreistufigen Verfahren** zur Grundsteuerberechnung: Zunächst wird der Grundstückswert ermittelt, dann der

Steuermessbetrag durch Anwendung einer Steuermesszahl darauf festgesetzt und schließlich nach Anwendung des individuellen Hebesatzes jeder Kommune die Grundsteuer für deren Gemeindegebiet festgesetzt. Es bleibt bei der Bewertung von Grund und Boden sowie der darauf befindlichen Gebäude.

Dieses dreistufige Verfahren ist aus Sicht der Kommunen zu begrüßen, da – wie bisher – die Bemessungsgrundlage von der staatlichen Finanzverwaltung festgestellt wird. Es schafft somit nach durchgeführtem Bewertungsverfahren für die Grundsteuerfestsetzung der Kommune Rechtssicherheit, da nicht bei jedem Grundsteuerbescheid die Bemessungsgrundlage hinterfragt werden kann.

Bei **bebauten Grundstücken** erfolgt die Bewertung grundsätzlich im Ertragswertverfahren, ähnlich wie bisher. Der Ertragswert wird im Wesentlichen auf der Basis **tatsächlich vereinbarter Nettokaltmieten** ermittelt, unter Berücksichtigung der Restnutzungsdauer des Gebäudes und des abgezinsten Bodenwertes. Bei Wohngebäuden, die von den Eigentümern **selbst genutzt** werden, wird eine **fiktive Miete** angesetzt, die auf Daten des Statistischen Bundesamtes basiert und nach regionalen Mietniveaus gestaffelt wird. Dadurch soll lt. Bundesfinanzministerium verhindert werden, dass außerordentliche Steigerungen des Mietniveaus im Umfeld der eigenen Wohnung die Grundsteuer unverhältnismäßig erhöhen.

Bodenwertmodell:

Beim reinen Bodenwertmodell wird allein der Bodenwert eines Grundstücks unter Einbeziehung der von der Kommune festgelegten Bodenrichtwerte zur Steuerberechnung herangezogen.

Die Bodenrichtwerte sind bei den gemäß Ermächtigungsverordnung nach § 199 BauGB in den Bundesländern eingerichteten Gutachterausschüssen verfügbar. In München ist der Gutachterausschuss für Grundstückswerte, beim Kommunalreferat angesiedelt.

Der Mietertrag spielt bei diesem Modell bei der Berechnung der Grundsteuer keine Rolle.

5. Umlagemöglichkeit der Grundsteuer auf die Mieter/innen

Nach § 556 BGB und der zugehörigen Verordnung über die Aufstellung von Betriebskosten (BetrKV) wird in § 2 für Vermieterinnen und Vermieter auf Bundesebene die Möglichkeit eröffnet, dass laufende öffentliche Lasten wie die Grundsteuer als sog. Betriebskosten auf Mieterinnen und Mieter umgelegt werden können. Eine solche Umlegung hat der Bundesgesetzgeber bewusst vorgesehen. Dies ist u.a. Ausfluss der Allokationsfunktion der Grundsteuer, nach der die Grundsteuer eine einwohnerbezogene Steuer zur Finanzierung der lokalen öffentlichen Güter einer Gemeinde mit Abwälzungsmöglichkeit auf alle Einwohner und damit auch auf die Mieter und Mieterinnen ist. Für eine Abschaffung und damit eine Änderung dieser Bundesverordnung müsste ein förmliches Verfahren auf Bundesebene initiiert werden.

6. Einschätzung der drei beschriebenen Modelle

Wie oben beschrieben hat das **wertunabhängige Modell (WUM)** den Vorteil, dass valide Daten zu den Grundstücksflächen bereits vorliegen und der Verwaltungsaufwand sich somit nicht wesentlich verändern würde. Da das wertunabhängige Modell sich an der Grundstücksfläche und der Gebäudefläche orientieren würde und gleichzeitig die Werte von Grundstücken und Gebäuden unberücksichtigt blieben, dass ein Einfamilienhaus an der Stadtgrenze unter Umständen ähnlich bewertet würden, wie Mehrfamilienhäuser in zentralen Lagen. Eine höhere Belastung von Mieterinnen und Mietern ist nicht auszuschließen, jedoch im Vergleich zum wertabhängigen Modell vertretbar.

Aus Sicht des Deutschen Städtetags erfüllt das **wertabhängige Modell (WAM)** die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts im Hinblick auf Bewertungs- und Erhebungsgerechtigkeit und enthält auch nachvollziehbare Komponenten. Im Vergleich zu der bisherigen Einheitsbewertung sind weniger Kriterien wertbildend, insoweit bringt das reformierte Ertragswertverfahren, das diesem Modell zu Grunde liegt, eine gewisse Vereinfachung mit sich.

Zu begrüßen ist aus kommunaler Sicht die Beibehaltung der bisherigen Dreistufigkeit des Verfahrens. Die Kommunen bekommen die Bemessungsgrundlage, den Grundsteuermessbetrag, wie bisher vom Finanzamt und wenden darauf lediglich ihren individuellen Hebesatz an, um die Grundsteuerjahresschuld festzusetzen.

Die sich – insbesondere in den Ballungszentren – neu ergebenden hohen Grundstückswerte können und müssen durch radikale Absenkung der Steuermesszahl reguliert werden. Ansonsten ergäben sich teilweise utopische Bemessungsgrundlagen,

insbesondere dort, wo die Bodenpreise in der letzten Zeit massiv gestiegen sind. Eine unverhältnismäßige Belastung der Mieterinnen und Mieter wäre voraussichtlich die Folge.

In diesem Zusammenhang könnte geprüft werden, ob für Städte mit besonders hoher Wertentwicklung zusätzliche Ausgleichskomponenten geschaffen werden könnten.

Auch das **Bodenwertmodell** bietet die Möglichkeit, über die Festlegung der Steuermesszahl und des gemeindlichen Hebesatzes lenkend auf die Steuerbelastung einzuwirken. Zudem ist es besonders einfach zu administrieren und bietet den Vorteil, dass die für die Besteuerung erforderlichen Parameter (Grundstücksflächen und Bodenrichtwerte) deutschlandweit nahezu flächendeckend vorhanden sind.

Da größere und somit teurere Grundstücke stärker besteuert würden, würde dieses Modell Anreize setzen, vorhandene Grundstücksflächen besser auszulasten.

Für die Mieter und Mieterinnen in mehrgeschossigen Wohngebäuden würde zudem der Effekt erzielt, dass sich ihre Betriebskostenumlage aus der Grundsteuer nicht durch den Ansatz ihrer eigenen Mieten als Bemessungsgrundlage erhöhen würde.

Verschiebungen wird es bei jedem der vorgestellten Modelle geben. Vorausgesetzt, die Bundesregierung senkt die Steuermesszahl um ein Vielfaches ab, hat es die Kommune über die Gestaltung des jeweiligen individuellen Hebesatzes in der Hand, das Aufkommen der Grundsteuer in ihrem Gebiet zu steuern. Insofern sind sowohl das wertabhängige Modell WAM als auch das Bodenwertmodell geeignet, die Belastungen die Mieterinnen und Mieter in Grenzen zu halten.

In dieser Beratungsangelegenheit ist die Anhörung des Bezirksausschusses nicht vorgesehen (vgl. Anlage 1 der BA-Satzung).

Der Korreferent der Stadtkämmerei, Herr Prof. Dr. Hans Theiss, und der Verwaltungsbeirat des Kassen- und Steueramtes, Herr Stadtrat Johann Sauerer, haben einen Abdruck der Beschlussvorlage erhalten.

II. Antrag des Referenten

1. Der Stadtrat der Landeshauptstadt München befürwortet bei der anstehenden Grundsteuerreform eine Lösung, die die Mieterinnen und Mieter aus der Grundsteuerumlage nicht über Gebühr belastet.
2. Der Oberbürgermeister wird gebeten, diesen dringlichen Appell des Stadtrats über alle geeigneten Gremien in den Gesetzgebungsprozess einzubringen.
3. Der Antrag Nr. 14-20 / A 04738 der Fraktion DIE GRÜNEN/RL vom 04.12.2018 ist damit geschäftsordnungsgemäß erledigt.
4. Dieser Beschluss unterliegt nicht der Beschlussvollzugskontrolle.

III. Beschluss

nach Antrag.

Der Stadtrat der Landeshauptstadt München

Der / Die Vorsitzende

Der Referent

Ober-/Bürgermeister/-in
ea. Stadtrat/-rätin

Christoph Frey
Stadtkämmerer

IV. Abdruck von I. mit III. über die Stadtratsprotokolle

an das Direktorium - Dokumentationsstelle
an das Revisionsamt
an die Stadtkämmerei KaStA 2.22
z. K.