



Kreis Coesfeld, 48651 Coesfeld

Damen und Herren  
Bürgermeisterinnen und Bürgermeister  
im Kreis Coesfeld

**Hausanschrift** Friedrich-Ebert-Straße 7, 48653 Coesfeld  
**Postanschrift** 48651 Coesfeld  
**Abteilung** 01 - Büro des Landrats  
**Geschäftszeichen** 15.12.00-05  
**Auskunft** Herr Boehle  
**Raum** Nr. 142, Gebäude 1  
**Telefon-Durchwahl** 02541 / 18-9100  
**Telefon-Vermittlung** 02541 / 18-0  
**Fax** 02541 / 18-9199  
**E-Mail** jens.boehle@kreis-coesfeld.de  
**Internet** www.kreis-coesfeld.de

Datum 17.09.2024

## Grundsteuer B – Differenzierende Hebesätze hier: Einschätzung der Kommunalaufsicht

Sehr geehrte Damen und Herren Bürgermeisterinnen und Bürgermeister,

wie angekündigt, darf ich Ihnen eine Einschätzung aus meiner Sicht als Kommunalaufsicht zu o. g. Thema geben.

### 1. Nordrhein-Westfalens Grundsteuerhebesatzgesetz

In der aktuellen Situation wird intensiv über differenzierender Hebesätze im Bereich der Grundsteuer B diskutiert. Hierzu liegen verschiedene Schreiben der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Nordrhein-Westfalen vor, die die aktuelle rechtliche Situation kritisch beleuchten. Außerdem existiert ein Gutachten von Prof. Dr. Drüen und Prof. Dr. Krumm im Auftrag des Finanzministeriums NRW, welches auf die Fragestellungen und rechtlichen Unsicherheiten eingeht.

Hintergrund der Regelung, die der Landesgesetzgeber getroffen hat, ist das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 10. April 2018 zum Bewertungsgesetz im Rahmen der Grundsteuer. Hierbei wurde eine Unvereinbarkeit einzelner Vorschriften mit Art. 3 Abs. 1 GG festgestellt.

Daraufhin hat der Bund mit dem GrStRefG vom 26.11.2019 neue Regelungen, u. a. mit dem sog. Bundesmodell, getroffen. Außerdem wurde in Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 7 GG eine Länderöffnungsklausel eingeführt, die es ermöglicht vom Bundesmodell abweichende Regelungen zu treffen. Von dieser Möglichkeit hat der Landesgesetzgeber mit dem „Gesetz über die Einführung einer optionalen Festlegung differenzierender Hebesätze im Rahmen des Grundvermögens bei der Grundsteuer Nordrhein-Westfalen“ vom 04. Juli 2024 Gebrauch gemacht.

#### Konten der Kreiskasse Coesfeld

Sparkasse Westmünsterland IBAN DE54 4015 4530 0059 0013 70  
VR-Bank Westmünsterland eG IBAN DE68 4286 1387 5114 9606 00

#### Sie erreichen uns ...

Mo - Do 8.30 - 12.00 Uhr und 14.00 - 16.00 Uhr  
Fr 8.30 - 12.00 Uhr  
und nach Terminabsprache

Dem liegt zugrunde, dass es zu Ungerechtigkeiten bei der Besteuerung von Wohn- und Nichtwohngrundstücken kommen kann. Insofern eröffnet das Landesgesetz die Möglichkeit, gesonderte Hebesätze für Wohn- und Nichtwohngrundstücke durch die Kommunen festzulegen. Dies soll den räumlich-strukturellen Besonderheiten zwischen den Kommunen Rechnung tragen und wird u. a. mit dem Gedanken des hohen Gutes der kommunalen Selbstverwaltung aus Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG und Art. 78 LVerf NRW begründet.

Die Verantwortung wird hierdurch auf die Städte und Gemeinden übertragen. Diese können aber auch von differenzierten Hebesätzen bei der Grundsteuer B absehen. Es kann somit auch weiterhin ein einheitlicher Hebesatz für Grundstücke des Grundvermögens festgelegt werden. Zusätzlich ist, um unverhältnismäßigen Steuerwettbewerb zu verhindern, eine Grenze für die Festlegung des jeweiligen Hebesatzes für Nichtwohngrundstücke eingeführt worden.

## 2. Hinweise aus Sicht der Kommunalaufsicht

Mit dem Gesetz über die Einführung einer optionalen Festlegung differenzierender Hebesätze wird das rechtliche Risiko einer Belastungskorrektur weitestgehend vom Land auf die Kommunen verlagert.

Daher obliegt es den Kommunen, bei einer Differenzierung der Hebesätze hinreichende verfassungsrechtliche Rechtfertigungsgründe darzulegen. Bei der Ausgestaltung des differenzierenden Hebesatzrechts müssen sich die Kommune innerhalb verfassungsrechtlicher Grenzen bewegen und dürfen die Eigentümerinnen und Eigentümer einer Grundstücksart nicht unverhältnismäßig stark belasten (Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes).

Nutzt eine Kommune die Option, muss sie die Gründe für die von ihr gewählte Differenzierung darlegen, um verfassungsrechtlich abzusichern, dass die Grenzen des Gleichbehandlungsgebots (Artikel 3 GG) trotz der differenziert getroffenen Belastungsentscheidung oder der Lenkungsmaßnahmen nicht überschritten werden.

### a) Gleichbehandlungsgebot

Sofern die Kommunen von abweichenden Hebesätzen Gebrauch machen wollen, haben Sie das Gleichbehandlungsgebot zu beachten.

Für formelle Steuergesetze und Steuersatzungen hat das Bundesverfassungsgericht die gleichheitsrechtlichen Anforderungen wie folgt konkretisiert:

Gleichheitsrechtlicher Ausgangspunkt im Steuerrecht ist der Grundsatz der Lastengleichheit. Die Steuerpflichtigen müssen dem Grundsatz nach durch ein Steuergesetz rechtlich und tatsächlich gleichmäßig belastet werden. Der Gleichheitssatz belässt dem Gesetzgeber einen weit reichenden Entscheidungsspielraum sowohl bei der Auswahl des Steuergegenstandes als auch bei der Bestimmung des Steuersatzes. Abweichungen von der mit der Wahl des Steuergegenstandes einmal getroffenen Belastungsentscheidung müssen sich indessen ihrerseits am Gleichheitssatz messen lassen (Gebot der folgerichtigen Ausgestaltung des steuerrechtlichen Ausgangstatbestands). Demgemäß **bedürfen sie eines besonderen sachlichen Grundes, der die Ungleichbehandlung zu rechtfertigen vermag**. Dabei steigen die Anforderungen an den

Rechtfertigungsgrund mit dem Ausmaß der Abweichung und ihrer Bedeutung für die Verteilung der Steuerlast insgesamt (BVerfG v. 22.3.2022 – 1 BvR 2868/15, BVerfGE 161, 1 Rn. 124).

### b) Verfassungsrechtliche Rechtfertigungsgründe

Bei einer abweichenden Festlegung der Hebesätze müssen die Kommunen ausweislich der Gesetzesbegründung künftig auch darlegen, **aus welchen Gründen sie für Wohngrundstücke andere Hebesätze festlegen als für Nichtwohngrundstücke**, um die verfassungsrechtlichen Grenzen einer unterschiedlichen Behandlung nachvollziehbar zu begründen (Willkürverbot).

Rechtfertigungsgrund für eine Differenzierung zugunsten von Wohngrundstücken kann beispielsweise die Förderung des Wohnens, als ein hohes soziales Gut sein. Ebenso sind andere Lenkungsziele denkbar, wie etwa die Förderung von Nichtwohngrundstücken in entsprechend strukturschwachen Gebieten; die Förderung reicht nur soweit, wie kein unverhältnismäßiger Steuerwettbewerb stattfindet. Die Rechtfertigungsgründe müssen umso deutlicher dargelegt werden, je größer die Abweichung der Hebesätze voneinander ist.

In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass im Hinblick auf die gerichtliche Kontrolle der mit der Hebesatzdifferenzierung einhergehenden Ungleichbehandlung eine gewisse **Dokumentationsobliegenheit** existiert. Im Falle eines prozessualen Klageverfahrens muss die Verwaltungsgerichtsbarkeit nachvollziehen können, dass ein legitimer Differenzierungszweck verfolgt wird und dass nicht verdeckt unzulässige, nämlich rein fiskalische und/oder belastungsgrundfremde Zwecke der Hebesatzdifferenzierung zugrunde liegen (vgl. Drüen/Krumm, Rechtsgutachten zur optionalen Einführung differenzierter Grundsteuerhebesätze durch die Gemeinden in Nordrhein-Westfalen, S. 60).

Dies sollte jedenfalls von den Kommunen beachtet werden, auch wenn keine allgemeine Begründungspflicht für kommunale Satzungen existiert.

### c) Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes

Unabhängig vom Rechtfertigungsgrund darf die Abweichung ausweislich der Gesetzesbegründung zwischen den Hebesätzen nicht unverhältnismäßig groß sein.

Die Kommunen haben darauf zu achten, dass der **Hebesatz für eine Gruppe von Grundstücksarten nicht zu Lasten einer anderen besonders unverhältnismäßig hoch festgelegt wird**, damit die Eigentümerinnen und Eigentümer der anderen Grundstücksarten nicht über Gebühr stark entlastet werden. Die Grundsteuerbelastung darf zudem für keine der Eigentümerinnen und Eigentümer einer Grundstücksart eine erdrosselnde Wirkung haben.

Das Rechtsgutachten von Drüen/Krumm aus August 2024 geht hierbei davon aus, dass ein Belastungsunterschied von 50 Prozent, wie er in Sachsen aufgrund der unterschiedlichen Messzahlen nach Maßgabe des SächsGrStMG gilt und vom FG Sachsen nicht beanstandet wurde, den Typus nicht verändern würde und auch keine Verhältnismäßigkeitszweifel aufwerfen würde, wenn die Gemeinde mit der Hebesatzdifferenzierung den sozial- und gesellschaftspolitischen Zweck einer Wohnnebenkostenstabilisierung bzw. –reduzierung verfolgt (vgl. Drüen/Krumm, Rechtsgutachten zur optionalen Einführung differenzierter Grundsteuerhebesätze durch die Gemeinden in Nordrhein-Westfalen, S. 32, 51; FG Sachsen v. 24.10.2023 – 2 K 574/23).

Auf eine gesicherte Rechtsprechung lässt sich aktuell noch nicht zurückgreifen, weshalb der rechtfertigende Grund und das Maß der Ungleichbehandlung auch weiterhin einzelfallabhängig sind und der vollen gerichtlichen Kontrolle unterliegen.

### 3. Zusammenfassung

Die vorstehenden Ausführungen zeigen deutlich, dass die Kommunen bei einer Festlegung von differenzierten Hebesätzen zahlreiche Punkte zu beachten haben.

Diese erstrecken sich einerseits auf die rechtlichen Anforderungen, die mit einer Festlegung von abweichenden Hebesätzen verbunden sind. Diese werden aktuell weder von der Rechtsprechung, noch durch Vorgaben des Gesetzgebers näher konkretisiert. Zwar gibt das Rechtsgutachten zur optionalen Einführung differenzierter Grundsteuerhebesätze durch die Gemeinden in Nordrhein-Westfalen von Drüen/Krumm aus dem August 2024 den Kommunen einige Leitlinien an die Hand. Letztlich verbleibt es jedoch vielfach bei Einzelfallentscheidungen, die mit einem erheblichen rechtlichen Risiko verbunden sind. Ob diese einer gerichtlichen Überprüfung in Form eines Anfechtungsverfahrens gegen den Grundsteuerbescheid oder eines Normenkontrollverfahrens standhalten können, ist aktuell ungewiss.

Andererseits sind noch viele Fragen zur Umsetzung unbeantwortet, die von der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Nordrhein - Westfalen vorgetragen wurden. Hervorzuheben sind an dieser Stelle insbesondere die Probleme der technischen und fristgerechten Umsetzung.

Vor diesem Hintergrund möchte ich die Empfehlung aussprechen, eine differenzierende Erhebung der Grundsteuer B für das Jahr 2025 zum jetzigen Zeitpunkt nicht festzulegen.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Schulze Pellengahr  
Landrat