

DER BÜRGERMEISTER  
Finanzen

|                        |
|------------------------|
| Vorlagen-Nr.:          |
| <b>HA 203/2024</b>     |
| Berichterstattung:     |
| Bürgermeister Hövekamp |
| Vorlagenersteller/in:  |
| Herr Röder             |
| Datum:                 |
| 24.09.2024             |

## Öffentliche Beschlussvorlage

### Beratungsfolge:

| Termin     | Gremium                     | Zuständigkeit |
|------------|-----------------------------|---------------|
| 08.10.2024 | Hauptausschuss              | Vorberatung   |
| 10.10.2024 | Stadtverordnetenversammlung | Entscheidung  |

### Tagesordnungspunkt:

Grundsteuerreform 2025

Festlegung der Vorgehensweise zur Erhebung der Grundsteuer B (einheitliche bzw. differenzierende Hebesätze)

### Beschlussentwurf:

- Die Hebesätze der Grundsteuer B werden für Wohn- und Nichtwohngrundstücke einheitlich festgelegt.
- Auf die Erhebung einer Grundsteuer C wird verzichtet.

### Begründung:

#### Zu 1:

Allgemeines zur neuen Rechtslage (Grundsteuerreform)

Das Bundesverfassungsgericht hat mit Urteil vom 10. April 2018 die gesetzlichen Regelungen zur

Grundsteuer für unvereinbar mit dem Gleichheitssatz des Grundgesetzes erklärt. Mit Datum vom 18. Oktober 2019 hat sodann der Deutsche Bundestag eine Reform beschlossen, welche bis spätestens Ende 2024 umzusetzen ist.

Am dreistufigen Verfahren zur Ermittlung der Grundsteuer wird festgehalten. Zunächst ermitteln die Finanzämter den Grundsteuerwert (bisher Einheitswert), auf den dann eine Steuermesszahl angewendet wird. Anschließend wendet jede Gemeinde individuell ihren eigenen Hebesatz an.

- Finanzämter: Grundsteuerwert x Grundsteuermesszahl = Grundsteuermessbetrag
- Gemeinden: Grundsteuermessbetrag x Hebesatz = Grundsteuer

Der Aufbau der Grundsteuer richtet sich nach dem Bewertungsgesetz (BewG), anhand dessen Grundsteuerwerte (Einheitswerte) ermittelt werden, welche den Wert inländischen Grundbesitzes repräsentieren. Diese Werte stellen bislang auf veraltete Werteverhältnisse ab (in Westdeutschland auf diejenigen von 1964; in Ostdeutschland sogar auf Werte von 1935).

Ab dem 1. Januar 2025 gilt für die Berechnung der Grundsteuer eine neue Rechtslage. Dafür mussten in den zurückliegenden Monaten alle Eigentümer von Immobilien und Grundbesitz eine Grundsteuererklärung gegenüber den Finanzbehörden abgeben. Ein beabsichtigtes Ergebnis dieser Reform nach dem Willen des Bundesverfassungsgerichtes soll sein, dass die Grundsteuer insgesamt „gerechter“ wird. Diese „innere“ Verschiebung wird zwangsläufig zu einer Umverteilung führen, also dazu, dass in nicht wenigen Fällen die Steuerlast für den Einzelnen steigt, in anderen Fällen sinkt. Diese neue Berechnungsgrundlage muss durch die Finanzämter und folgend dann auch durch die Städte und Gemeinden angewendet werden. Mögliche Steigerungen in bestimmten Fällen sind somit das Ergebnis des Urteils bzw. bundesrechtlicher Vorgaben. Die Stadt- und Gemeinderäte haben hier insofern keine Einflussmöglichkeit.

Das BewG sieht eine regelmäßige Anpassung der Werteverhältnisse vor - die sogenannte Hauptfeststellung. Bewertungsstichtag für die erste Hauptfeststellung nach neuem Recht war der 1. Januar 2022. Anschließend ist eine neue Hauptfeststellung alle sieben Jahre vorgesehen.

#### Aufkommensneutrale Hebesätze

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes sieht eine aufkommensneutrale Umsetzung der Grundsteuerreform vor. Aufkommensneutralität bedeutet, dass das Ertragsvolumen der Grundsteuer vor und nach Umsetzung der Reform (also vor und nach dem Beginn des Jahres 2025) stadtweit insgesamt stabil gehalten wird und insbesondere nicht durch Anwendung der Neubewertungen ab dem 01.01.2025 steigt. Ausdrücklich nicht gemeint ist damit eine individuelle Belastungsneutralität einzelner Steuerpflichtiger. Die individuelle Steuerlast wird sich - als zwingende Folge der Reform - vielfach verändern.

|   |                    |
|---|--------------------|
| Ansatz Grundsteuer A im Haushalt 2024:        | 374.400 €          |
| <u>Ansatz Grundsteuer B im Haushalt 2024:</u> | <u>9.082.700 €</u> |
| Summe der Haushaltsansätze 2024:              | <b>9.457.100 €</b> |

Ziel der Aufkommensneutralität ist, dass der Wert des Grundsteueraufkommens bei den Grundsteuern A und B in Summe gehalten wird.

Das Land NRW hat zur Umsetzung der Reform allen Kommunen am 20.06.2024 öffentlich die Hebesätze mitgeteilt, die sich nach Erlass der dem Finanzamt vorliegenden Grundsteuerwertfeststellungen und Grundsteuermessbescheiden ergeben, damit die Aufkommensneutralität in der jeweiligen Kommune gewahrt bleibt (der zu berücksichtigende Datenstand für diese Auswertung war Ende März 2024). Der Auswertungsstand dieser Daten wurde mit Datum vom 17.09.2024 aktualisiert.

Die übermittelten aufkommensneutralen Hebesätze der Finanzverwaltung NRW sind als Referenzwert mit informativem Charakter zu sehen. Diese Werte sind für die Kommunen nicht verbindlich.

#### Mitgeteilte aufkommensneutrale Hebesätze für die Stadt Dülmen vom 17.09.2024:

Grundsteuer A: 316 v.H. (bisher 2024: 254 v.H.)  
Grundsteuer B (einheitlicher Hebesatz): 712 v.H. (bisher 2024: 550 v.H.)

Die kommunale Finanzhoheit umfasst die Befugnis zu eigenverantwortlicher Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft, d. h., im Rahmen eines gesetzlich geordneten Haushaltsrechts dürfen die Städte und Gemeinden frei über die zur Verfügung stehenden Finanzmittel disponieren. Dazu gehört auch die Steuer- und Abgabehoheit der Gemeinden. Die Gemeinden haben das Recht, den sogenannten Hebesatz der Grundsteuer festzulegen (Art. 106 Abs. 2 Satz 2 Grundgesetz). Damit bestimmen sie die Höhe der Steuer für ihr Gemeindegebiet.

#### Stand der Umsetzung bei der Stadt Dülmen

In der Steuerabteilung wurden zunächst alle vom Finanzamt mitgeteilten Datensätze ausgewertet und für das Jahr 2025 vorgespeichert. Dabei mussten rd. 18.200 Datensätze gesichtet und den entsprechenden Abgabekonten zugeordnet werden. Darüber hinaus erfolgt eine ständige Fortschreibung der Datensätze.

Wohngebäude auf landwirtschaftlichen Flächen sind nach neuem Recht nicht mehr dem land- und fortwirtschaftlichen Vermögen, sondern der Grundsteuer B zuzuordnen. Dadurch reduziert sich die Bemessungsgrundlage für die Grundsteuer A zugunsten der Bemessungsgrundlage für die Grundsteuer B.

Diese Umschlüsselung wird bei den vom Land veröffentlichten aufkommensneutralen Hebesätzen durch entsprechende Korrekturen bei der Berechnung bereinigt. Eine überproportionale Belastung bei der Grundsteuer A soll somit vermieden werden.

Zudem wird aktuell der Datenbestand aus 2024 mit dem zukünftigen Datenbestand aus 2025 verglichen, um sicherzustellen, dass allen Einheiten eine neue Bewertung zu Grunde liegt.

Insgesamt stellt sich die Veränderung bei Grundsteuer A und B - **aktuell** - wie folgt dar:

| Grundsteuer A        | Messbeträge bisher in € | Messbeträge 2025 in € |
|----------------------|-------------------------|-----------------------|
|                      | 139.173                 |                       |
| Stand September 2024 |                         | 74.221                |

| Grundsteuer B        | Messbeträge bisher | Messbeträge 2025 |
|----------------------|--------------------|------------------|
|                      | 1.618.718          |                  |
| Stand September 2024 |                    | 1.304.404        |

Diese Auswertung zu den Messbeträgen 2025 ist jedoch noch nicht vollumfänglich aussagekräftig, da noch Datensätze fehlen bzw. vom Finanzamt noch aktualisiert werden müssen.

Es ist bereits absehbar, dass in Folge der Reform das Grundsteuermessbetragsvolumen für die Grundsteuer B stark sinkt, obwohl ca. 650 neue Fälle hinzugekommen sind.

Dieser Rückgang des Grundsteuermessbetragsvolumens lässt sich u. a. durch die Anwendung des Bundesmodells erklären. Das Bundesmodell wird in NRW und sieben weiteren Ländern sowie Sachsen, Saarland und Berlin mit differenzierten Steuermesszahlen je nach Nutzungsart angewandt. Die Entscheidung für das jeweilige Modell hat das Bundesland in eigener Verantwortung getroffen. Durch die Neubewertung sind die Messbeträge in Summe sehr stark gesunken, insbesondere die Messbeträge für die Nichtwohngrundstücke sind hiervon betroffen.

Beim Bundesmodell wird der Grundsteuerwert bebauter Wohnbaugrundstücke nach dem Ertragswertverfahren ermittelt und setzt sich aus einer Boden- und einer Gebäudekomponente zusammen. Nichtwohngrundstücke werden nach dem Sachwertverfahren bewertet.

Durch das Abstellen u. a. auf den Bodenrichtwert, welcher bei Wohn- und Gewerbegrundstücken stark differiert (Beispiel für Dülmen: Bodenrichtwert 2024 im Wohnbaugebiet „Alte Badeanstalt“: 350 €/qm; Bodenrichtwert 2024 im Gewerbegebiet im Bereich Wierlings Busch 40 €/qm), ist eine Verschiebung zwischen den Wohn- und Nichtwohngrundstücken sachlogisch. Durch den Rückgang des Messbetragsvolumens bei den Nichtwohngrundstücken kommt es zu einer zu erwartenden Belastungsverschiebung zwischen Wohn- und Nichtwohngrundstücken.

#### Möglichkeit der Festlegung von differenzierenden Hebesätzen bei der Grundsteuer B für Wohn- und Nichtwohngrundstücke:

Zur Abmilderung dieser Belastungsverschiebung bei der Grundsteuer B hat das Land das Gesetz über die Einführung einer optionalen Festlegung differenzierender Hebesätze im Rahmen des Grundvermögens bei der Grundsteuer Nordrhein-Westfalen (Nordrhein-Westfalens Grundsteuererhebengesetz - NWGrStHsG) vom 05.07.2024 beschlossen. Die optionale erstmalige Anwendung erfolgt danach zum 1. Januar 2025. Unterschieden wird dabei zwischen in einer Gemeinde liegenden

- unbebauten Grundstücken (§ 247 des Bewertungsgesetzes) und bebauten Grundstücken, die gemäß § 250 Absatz 3 des Bewertungsgesetzes im Sachwertverfahren zu bewerten sind (Nichtwohngrundstücke) und
- bebauten Grundstücken, die gemäß § 250 Absatz 2 des Bewertungsgesetzes im Ertragswertverfahren zu bewerten sind (Wohngrundstücke).

| Zu den Wohnbaugrundstücken zählen: | Zu den Nichtwohngrundstücken zählen: |
|------------------------------------|--------------------------------------|
| Einfamilienhäuser                  | Teileigentum                         |
| Zweifamilienhäuser                 | Geschäftsgrundstücke                 |
| Mietwohngrundstücke                | Gemischt genutzte Grundstücke        |
| Wohnungseigentum                   | Sonstige bebaute Grundstücke         |
|                                    | Unbebaute Grundstücke                |

Die Einführung differenzierender Hebesätze wird seit Bekanntwerden sehr kontrovers diskutiert. Hintergrund ist, dass sich in der Zwischenzeit gezeigt hat, dass sich durch die Grundsteuerreform das Werteverhältnis von Wohngrundstücken im Vergleich zu den gewerblich genutzten Grundstücken zu Lasten der Wohngrundstücke verschoben hat („Wertverschiebung“). Dieser Effekt ist mit der neuen Bewertungsmethode für gewerbliche Grundstücke durch das Finanzamt zu erklären (s. o.).

Um diesen Verwerfungen zuvorzukommen, haben z. B. Niedersachsen, Sachsen u. a. bereits auf Landesebene verschiedene Messzahlen für Wohngrundstücke und Nichtwohn-Grundstücke vorgegeben und somit auf der dafür vorgesehenen Landesebene über das System der dort verankerten Bewertung die Berechnungsgrundlagen angepasst. Das Land NRW schließt diese Möglichkeit zum Unverständnis der kommunalen Ebene aus. Es eröffnet mit dem Grundsteuerhebesatzgesetz den Kommunen stattdessen die Möglichkeit, mittels einer Öffnungsklausel und der Einführung eines differenzierenden gemeindlichen Hebesatzrechts für die Grundsteuer B unterschiedliche Steuersätze festzulegen.

Das vorab bekannte Problem der systembedingten ungleichen Gewichtung zwischen Nichtwohngrundstücken und Wohngrundstücken muss somit in jeder Kommune in NRW diskutiert und entschieden werden. Alle Risiken und erheblichen Mehraufwendungen werden auf die kommunale Ebene verlagert. Städte und Gemeinden haben klare Bedenken gegen differenzierende Hebesätze. Sie betrachten den von Seiten des Landes eingebrachten Ansatz nicht nur als ungeeignet sowie auch als fristgerecht nicht umsetzbar, sondern sehen auch, trotz des nun bekanntgegebenen Rechtsgutachtens, erhebliche verfassungsrechtliche Risiken, die mit einem differenzierenden Hebesatzrecht verbunden wären.

Die Kommunen können die neu zugestandene Flexibilität nutzen, um den vielfältigen und unterschiedlichen Entwicklungen in den einzelnen Regionen Rechnung zu tragen. Bei einer Nutzung der neuen Flexibilität obliegt es aber den Kommunen, bei einer Differenzierung der Hebesätze hinreichende verfassungsrechtliche Rechtfertigungsgründe darzulegen. Bei der Ausgestaltung des differenzierenden Hebesatzrechts müssen sich die Kommunen 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. Hier werden hohe Prozessrisiken gesehen.

Sowohl das Bundesministerium der Finanzen (Anlage 1) als auch die kommunalen Spitzenverbände in NRW (Anlage 2) lehnen derzeit die optionale Einführung eines differenzierenden gemeindlichen Hebesatzrechts ab. Auch der Kreis Coesfeld als untere staatliche Aufsichtsbehörde spricht für die Kommunen seines Kreises die Empfehlung aus, zumindest zunächst von der Einführung differenzierender Hebesätze abzusehen (Anlage 3).

Im Falle einer Differenzierung sind zudem viele Software-Fragen zu klären, welche erst nach und nach beantwortet und technisch gelöst werden können. Hierbei wird es jedoch auch eine herausfordernde Aufgabe für die Softwareanbieter, die Änderungen mit entsprechender gesetzlich vorgesehener Zertifizierung zur Verfügung zu stellen. Hinzu kommt die aufwendige örtliche Auswertung der Grundstücke nach den dann zu bestimmenden Kategorien. Hier muss dann jeder Fall manuell überprüft werden.

Mögliche Auswirkungen einer Hebesatzdifferenzierung bei der Grundsteuer B:

Die vom Finanzamt berechneten aufkommensneutralen differenzierenden Hebesätze bei der Grundsteuer B belaufen sich für die Stadt Dülmen auf:

Grundsteuer B Wohnbaugrundstücke: 619 %  
 Grundsteuer B Nichtwohngrundstücke: 1095 %

Aufgrund der bisher erfassten neuen Grundsteuerbewertungen für die Grundsteuer B ergeben sich die folgenden **durchschnittlichen Werte je Grundsteuerbewertung:**

**Wohnbaugrundstücke**

| Grundstücksart     | Bisheriger Messbetrag in € | Messbetrag ab 2025 in € | Grundsteuer B in € |                                      |  |
|--------------------|----------------------------|-------------------------|--------------------|--------------------------------------|--|
|                    |                            |                         | bisher             | ab 2025 bei einheitlichen Hebesätzen | ab 2025 bei differenzierten Hebesätzen |
|                    | ∅                          | ∅                       | ∅<br>550 %         | ∅<br>712 %                           | ∅<br>619 %                             |
| Einfamilienhaus    | 73,23                      | 72,83                   | 402,77             | 518,55                               | 450,82                                 |
| Zweifamilienhaus   | 94,68                      | 85,48                   | 520,74             | 608,62                               | 529,12                                 |
| Mietwohngrundstück | 180,06                     | 141,09                  | 990,33             | 1.004,56                             | 873,35                                 |
| Wohnungseigentum   | 48,59                      | 42,82                   | 267,25             | 304,88                               | 265,06                                 |

## Nichtwohngrundstücke

| Grundstücksart                   | Bisheriger<br>Messbetrag<br>in € | Messbetrag<br>ab 2025<br>in € | Grundsteuer B in € |  |  |
|----------------------------------|----------------------------------|-------------------------------|--------------------|--|--|
|                                  |                                  |                               | bisher             | ab 2025 bei<br>einheitlichen<br>Hebesätzen | ab 2025 bei<br>differenzierten<br>Hebesätzen |
|                                  | ∅                                | ∅                             | ∅                  | ∅  | ∅  |
|                                  |                                  |                               | 550%               | 712%                                       | 1.095%                                       |
| Teileigentum                     | 103,55                           | 71,56                         | 569,53             | 509,51                                     | 783,58                                       |
| Geschäftsgrundstück              | 657,97                           | 303,42                        | 3.618,84           | 2.160,35                                   | 3.322,45                                     |
| gemischt genutzte<br>Grundstücke | 227,41                           | 129,49                        | 1.250,76           | 921,97                                     | 1.417,92                                     |
| sonstige bebaute<br>Grundstücke  | 139,32                           | 107,04                        | 766,26             | 762,12                                     | 1.172,09                                     |
| unbebaute Grundstücke            | 41,52                            | 37,29                         | 228,69             | 265,50                                     | 408,33                                       |

Bei den vorstehenden Werten handelt es sich um Durchschnittswerte nach dem derzeitigen Datenstand. Aus bereits angesprochenen Gründen wird sich dieser Datenbestand bis zum Jahresende noch verändern. Die konkrete Betroffenheit kann sowohl positiv als auch negativ für den einzelnen Grundsteuerpflichtigen von der Durchschnittsbetrachtung abweichen.

### **Fazit:**

Die Umsetzung der Grundsteuerreform stellt die Städte und Gemeinden bereits jetzt vor große Herausforderungen und ist mit erheblichem personellem Mehraufwand verbunden. Der nicht vollständige Datenbestand des Finanzamtes und das enge Zeitfenster für die Umsetzung stellen weitere besondere Belastungen dar, um fristgerecht die Umstellung zu gewährleisten. Zusätzliche Anforderungen wie die gleichzeitige Einführung einer differenzierten Grundsteuer B (noch keine programmtechnische Umsetzungsmöglichkeit über die Software gegeben (!)), verbunden mit rechtlichen Unwägbarkeiten sowie drohenden Prozessrisiken, könnten eine fristgerechte Umsetzung der Reform erheblich gefährden.

**Die Verwaltung schlägt daher vor, einen einheitlichen Hebesatz für Wohn- und Nichtwohngrundstücke bei der Grundsteuer B festzulegen (und auf die Einführung differenzierter Hebesätze zunächst zu verzichten).**

Die Kommunen im Kreis Coesfeld haben sich sowohl auf der Kämmerertagung am 29.08.2024 als auch auf der Bürgermeisterkonferenz am 02.09.2024 ebenfalls dafür ausgesprochen, keine Hebesatzdifferenzierung vorzunehmen.

Im Rahmen der Sitzungen des Hauptausschusses und der Stadtverordnetenversammlung im Dezember 2024 sollen die endgültigen (einheitlichen) Hebesätze für das Jahr 2025 durch den Erlass einer Hebesatzsatzung festgelegt werden.

## Zu 2:

### **Grundsteuer C = separater Hebesatz für baureife, unbebaute Grundstücke**

Mit dem „Gesetz zur Änderung des Grundsteuergesetzes zur Mobilisierung von baureifen Grundstücken für die Bebauung“ wird den Kommunen das Recht eingeräumt, ab dem Jahr 2025 aus städtebaulichen Gründen auf unbebaute, baureife Grundstücke einen erhöhten Hebesatz festzulegen und damit ermöglicht, eine dritte Grundsteuer einzuführen.

Die Steuer soll gegenüber der Grundsteuer B baureife, unbebaute Grundstücke in Gebieten mit besonderem Wohnraumbedarf höher besteuern. Baureife Grundstücke sind unbebaute Grundstücke im Sinne des § 246 Bewertungsgesetz, die nach Lage, Form und Größe und ihrem sonstigen tatsächlichen Zustand sowie nach öffentlich-rechtlichen Vorschriften sofort bebaut werden könnten. Eine erforderliche, aber noch nicht erteilte Baugenehmigung sowie zivilrechtliche Gründe, die einer sofortigen Bebauung entgegenstehen, sind unbeachtlich. Begründet wird die Einführung einer Grundsteuer C damit, Spekulation mit unbebauten, aber baureifen Grundstücken zu verteuern und finanzielle Anreize zu schaffen, auf baureifen Grundstücken tatsächlich Wohnraum zu schaffen. Dabei ist zu beachten, dass die örtlich zuständige Kommune nach pflichtgemäßem Ermessen darüber zu entscheiden hat, ob eine besondere Nachfrage nach Bauland besteht und welche steuerliche Belastung im Rahmen der verfassungsmäßigen Vorgaben den betroffenen Grundstückeigentümern auferlegt werden soll. Bei der Regelung handelt es sich um eine Kann-Vorschrift.

Aus städtebaulichen Gründen kann die Kommune für baureife Grundstücke einen gesonderten Hebesatz festsetzen. Als städtebauliche Gründe kommen laut Gesetz zur Änderung des Grundsteuergesetzes zur Mobilisierung von baureifen Grundstücken für die Bebauung insbesondere die Deckung eines erhöhten Bedarfes an Wohn- und Arbeitsstätten sowie Gemeindebedarfs- und Folgeeinrichtungen, die Nachverdichtung bestehender Siedlungsstrukturen oder die Stärkung der Innenentwicklung in Betracht. Dabei ist zu beachten, dass der Hebesatz auf einen bestimmten Gemeindeteil zu beschränken ist, wenn nur für diesen Teil die städtebaulichen Gründe vorliegen. Dieser Teil muss dann mindestens 10 Prozent des gesamten Gemeindegebietes umfassen und mehrere baureife Grundstücke enthalten.

Aus den o. g. Gründen ergibt sich hierdurch ein erheblicher Vorbereitungs- und Klärungsaufwand für die Kommunen. Die von dem Hebesatz betroffenen Grundstücke wären sehr aufwendig zu ermitteln. Die Einzelgrundstücke sind in einer Karte nachzuweisen und im Wege einer Allgemeinverfügung öffentlich bekanntzugeben. In der Allgemeinverfügung müssen die städtebaulichen Erwägungen nachvollziehbar dargelegt werden und die Wahl des Gebietes ist zu begründen. Anschließend wären diese Grundstücke der Steuerabteilung zur entsprechenden Veranlagung mitzuteilen.

Der Einführung einer Grundsteuer C sollte eine fiskalische Prüfung des Nutzens vorangehen. Hierfür können naturgemäß vor der aufwendigen Ermittlung von Einzelgrundstücken keine belastbaren Daten genannt werden. Da unbebaute Grundstücke in den meisten Fällen sehr niedrig bewertet sind, sind voraussichtlich nur unerhebliche Mehrerträge zu erzielen. Zudem scheinen die Effekte für Steuerpflichtige zu gering zu sein, als dass diese zu einer Bebauung tatsächlich animieren. Weiterhin ist schon heute verfassungsrechtlich umstritten, ob die Grundsteuer C den gerichtlichen Prüfungen standhalten wird. Erläuterungen zur Prüfung der Einführung einer Grund-

steuer C, z. B. in Form einer Arbeitshilfe, liegen derzeit nicht vor, so dass derzeit erhebliche Unsicherheiten bei der Umsetzung bestehen.

Im Arbeitskreis der Kämmerer auf Ebene der kreisangehörigen Kommunen im Kreis hat man sich ebenfalls zu dieser Thematik ausgetauscht und empfohlen zunächst von einer Einführung der Grundsteuer C abzusehen. Es wird erwartet, dass der erzielbare Nutzen in keinem adäquaten Verhältnis zum erforderlichen Aufwand steht. Demzufolge sollten evtl. Erfahrungen aus anderen Kommunen mit der Einführung zunächst abgewartet werden.

Verwaltungsseitig wird deshalb empfohlen, auf die Einführung einer Grundsteuer C zunächst zu verzichten.

**Klimarelevanz:**

Auswirkungen keine

gez.

Hövekamp  
Bürgermeister

**Anlagen:**

Anlage 1\_Schreiben des Bundesfinanzministeriums

Anlage 2\_Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände zum Gesetzentwurf

Anlage 3\_Einschätzung der Kommunalaufsicht Kreis Coesfeld



**Katja Hessel**

Parlamentarische Staatssekretärin

POSTANSCHRIFT Bundesministerium der Finanzen, 11016 Berlin

**Nur per E-Mail**

Hauptgeschäftsführer  
des Deutschen Städtetages  
Herrn Helmut Dedy  
Hausvogteiplatz 1  
10117 Berlin

HAUSANSCHRIFT Wilhelmstraße 97  
10117 Berlin

TEL +49 (0) 30 18 682-4245

FAX +49 (0) 30 18 682-4404

E-MAIL [Katja.Hessel@bmf.bund.de](mailto:Katja.Hessel@bmf.bund.de)

DATUM 10. April 2024

Hauptgeschäftsführer  
des Deutschen Landkreistages  
Herrn Prof. Dr. Hans-Günter Henneke  
Ulrich-von-Hassell-Haus  
Lennéstraße 11  
10785 Berlin

Hauptgeschäftsführer  
des Deutschen Städte- und Gemeindebundes  
Herrn Dr. André Berghegger  
Marienstraße 6  
12207 Berlin

BETREFF **Reform der Grundsteuer: Mögliche Belastungsverschiebungen zulasten der  
Wohngrundstücke**

GZ **IV D 4 - G 1150/23/10001 :005**

DOK **2024/0305357**

(bei Antwort bitte GZ und DOK angeben)

Sehr geehrter Herr Dedy,  
sehr geehrter Herr Professor Henneke,  
sehr geehrter Herr Dr. Berghegger,  
sehr geehrte Damen und Herren,

wie Sie jüngst der medialen Berichterstattung entnehmen konnten, haben sich der Finanzminister des Landes Nordrhein-Westfalen, Herr Dr. Marcus Optendrenk, und die Finanzministerin des Landes Rheinland-Pfalz, Frau Doris Ahnen an den Bundesminister der Finanzen, Herr Christian Lindner gewandt und eine bundesgesetzliche Öffnung des kommunalen Hebesatzrechts vorgeschlagen, um möglichen Belastungsverschiebungen zulasten der Wohngrundstücke infolge der Grundsteuerreform zu begegnen.

Ich möchte diese Pressemitteilungen zum Anlass nehmen, Ihnen die Position des Bundesministeriums der Finanzen kurz darzulegen:

Das Ziel, bei der Umsetzung der im Jahr 2019 beschlossenen Reform überproportionale steuerliche Belastungsverschiebungen zu vermeiden, wird seitens des Bundes grundsätzlich begrüßt. Hierbei ist jedoch zu beachten, dass es eine unvermeidliche Folge des Urteils des Bundesverfassungsgerichts ist, dass es für die einzelnen Eigentümerinnen und Eigentümer zu einer Mehr- oder Minderbelastung kommen kann. Dies gilt unabhängig vom gewählten Grundsteuermodell für alle Länder und ist schon deshalb zwingend, weil die bisherige Grundlage für die Steuererhebung nicht verfassungskonform ist und eine Neubewertung des Grundbesitzes erfordert.

Das neue Bewertungsrecht gewährleistet eine gleichmäßige Neubewertung der Grundstücke nach objektiven Kriterien und beseitigt damit den bisherigen verfassungswidrigen Zustand. Belastungsverschiebungen im Einzelfall sind folglich unvermeidbar und folgerichtig.

Jede bundesgesetzliche Maßnahme muss insbesondere daran gemessen werden, dass sie die effektive Umsetzung der Grundsteuerreform erleichtert. Das gilt umso mehr, als dass die Grundsteuer bereits ab 1. Januar 2025 auf Grundlage des reformierten Rechts erhoben wird. Bei einer etwaigen bundesgesetzlichen Änderung könnte eine rechtssichere Umsetzung durch die Kommunen bis zum 1. Januar 2025 jedoch nicht gewährleistet werden und es würden Verzögerungen im Zeitplan zur Umsetzung der Grundsteuerreform drohen.

Vor diesem Hintergrund wird eine derartige bundesgesetzliche Änderung zur Öffnung des kommunalen Hebesatzrechts seitens des Bundes nicht befürwortet. In diesem Sinne hat der Bundesminister der Finanzen kürzlich dem Finanzminister des Landes Nordrhein-Westfalen und der Finanzministerin des Landes Rheinland-Pfalz geantwortet.

Auch Ihre Bedenken, die Verantwortung für etwaige Belastungsverschiebungen würde bei der vorgeschlagenen bundesgesetzlichen Änderung auf die Kommunen abgewälzt werden, habe ich wahrgenommen. Staatssekretärin Frau Prof. Dr. Hölscher wird Ihnen bei Rückfragen zu der Thematik gerne bei nächster Gelegenheit zur Verfügung stehen. Ich bin mir sicher, dass Bund, Länder und Kommunen in dieser Angelegenheit konstruktiv zusammenarbeiten werden und die Umsetzung der Grundsteuerreform in diesem Jahr zu einem erfolgreichen Abschluss gebracht wird.

Mit freundlichen Grüßen



# Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Nordrhein-Westfalen



Landtag Nordrhein-Westfalen  
Postfach 10 11 43  
40002 Düsseldorf

Ausschließlich per E-Mail: [anhoerung@landtag.nrw.de](mailto:anhoerung@landtag.nrw.de)

**Stichwort: „A07 – Festlegung differenzierender Hebesätze - 18.06.2024“**

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
18. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME  
18/1557**

A07, A02

**Stellungnahme zur Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses und des Ausschusses für Heimat und Kommunales am 18. Juni 2024 – Gesetz über die Einführung einer optionalen Festlegung differenzierender Hebesätze im Rahmen des Grundvermögens bei der Grundsteuer Nordrhein-Westfalen – Gesetzentwurf der Fraktion der CDU und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Drucksache 18/9242**

11.06.2024

Städtetag NRW  
Dr. Stefan Ronnecker  
Hauptreferent  
Telefon 0221 3771-720  
stefan.ronnecker@staedtetag.de  
Gereonstraße 18 - 32  
50670 Köln  
www.staedtetag-nrw.de  
Aktenzeichen: 20.47.70 N

Sehr geehrte Damen und Herren,

für die Einladung zur o. g. Anhörung und die Gelegenheit zur Stellungnahme bedanken wir uns.

Landkreistag NRW  
Marcel Kreutz  
Referent  
Telefon 0211 300491-110  
m.kreutz@lkt-nrw.de  
Kavalleriestraße 8  
40213 Düsseldorf  
www.lkt-nrw.de  
Aktenzeichen: 20.62.01

Das Thema des vorliegenden Gesetzentwurfs war bereits Gegenstand einer Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses am 16.04.2024, in deren Vorfeld wir ebenfalls eine schriftliche Stellungnahme abgegeben haben (Stellungnahme [18/1369](#); **Anlage**). Zur Vermeidung von Wiederholungen dürfen wir sowohl wegen einer Beschreibung des zu lösenden Sachproblems als auch wegen unserer grundsätzlichen Kritik an einer Regelung differenzierender Hebesätze auf diese Stellungnahme verweisen und uns im vorliegenden Rahmen auf eine Ergänzung im Hinblick auf den nunmehr vorgelegten Gesetzentwurf der regierungs-tragenden Fraktionen beschränken.

Städte- und Gemeindebund NRW  
Carl Georg Müller  
Hauptreferent  
Telefon 0211 4587-255  
carlgeorg.mueller@kommunen.nrw  
Kaiserswerther Straße 199 - 201  
40474 Düsseldorf  
www.kommunen.nrw  
Aktenzeichen: 41.6.3.4-003/013

## **Zusammenfassung**

Im Ergebnis räumt der Gesetzentwurf die massiven Bedenken der Kommunen gegen differenzierende Grundsteuer-B-Hebesätze in keiner Weise aus, sondern verstärkt sie im Gegenteil noch.

Der Gesetzentwurf sorgt

- weder für eine dauerhafte, einheitliche und verlässliche Privilegierung des Wohnens,
- noch für die Ausräumung der extern-technisch bedingten Umsetzungsschwierigkeiten auf kommunaler Ebene, die eine flächendeckende Umsetzung zum Jahresende infrage stellen,
- noch für die Gewährleistung der notwendigen Rechtssicherheit,
- noch für eine auch nur annähernd faire Verantwortungsaufteilung bei der Lösung eines staatlich verursachten Problems,
- noch für eine Anschlussfähigkeit seiner „Lösung“ etwa an die bestehenden Maßstäbe der Steuerkraftermittlung im kommunalen Finanzausgleich in NRW oder an das bestehende kommunale Haushaltsrecht.

**Wir lehnen den Gesetzentwurf daher entschieden ab und fordern den Landtag nachdrücklich auf, diesem Vorschlag nicht zuzustimmen. Systematische Mehrbelastungen für Wohngrundstücke im Zuge der Grundsteuerreform können nur durch eine Anpassung der Grundsteuermesszahlen dauerhaft vermieden werden.**

Im Einzelnen:

#### **Problem und Ziel nach wie vor verkannt**

Bereits Anfang 2022 ist die kommunale Seite mit der Warnung an die Landesregierung herangetreten, dass im Zuge der Grundsteuerreform eine systematische Lastenverschiebung zwischen Wohn- und Nichtwohngrundstücken droht und hierfür eine gesetzgeberische Lösung gefunden werden muss. Trotz mehrjähriger Diskussion des Themas erfasst der Gesetzentwurf weder die Problemlage noch das Lösungsziel richtig. Die Lastenverschiebung zwischen Wohn- und Nichtwohngrundstücken (insbesondere Gewerbegrundstücken) ist ein strukturelles Phänomen im Bundesmodell, das einer einheitlichen, dauerhaften und verlässlichen Antwort bedarf. Dass sich dieses strukturelle Phänomen örtlich unterschiedlich stark auswirkt, ist nicht überraschend. Für die Lösung spielt dies jedoch keine Rolle:

- a) Erstens geht es nicht darum, möglichst weitreichend in das Ergebnis der Neubewertung einzugreifen, sondern eine strukturelle Lastenverschiebung ebenso strukturell und einheitlich auszugleichen.
- b) Zweitens ist eine einheitliche, dauerhafte und verlässliche Antwort auf die Lastenverschiebung auf Ebene der gemeindlichen Hebesätze praktisch nicht möglich, weil diese jährlich neu beraten und beschlossen werden und das „Einfrieren“ einer bestimmten Belastungsrelation auf Dauer nicht flächendeckend gelingen wird.

Der Gesetzentwurf rückt von einer strukturell-einheitlichen Lösung weitestmöglich ab. Stattdessen betont er den optionalen Charakter einer Lösung und vermittelt damit den falschen Eindruck, dass Belastungskorrekturen nur in einzelnen Kommunen notwendig seien – „regionale Abweichungen“ könnten „erforderlichenfalls abgefedert“ oder „bei Bedarf abgemildert“ werden (Drs. 18/9242, S. 2). Tatsächlich handelt es sich jedoch um eine strukturelle Belastungsverschiebung, die in allen Städten und Gemeinden des Landes auftritt.

Die Gesetzesbegründung stützt sich auf Muster, die die eigentlich zielführende Messzahlösung – wie sie in Sachsen, Berlin und im Saarland auch zur Anwendung kommt – in den Hintergrund drängen. In der Folge ist der Gesetzentwurf in sich widersprüchlich: Auf der einen Seite behauptet der Entwurf die Überlegenheit einer gemeinscharfen Regelung, auf der anderen Seite soll deren Anwendung aber ausdrücklich optional bleiben. Der Gesetzentwurf soll es den Kommunen sogar ermöglichen, statt einer

Privilegierung des Wohnens auch gegenläufige Lenkungsziele zu verfolgen. Damit wird das eigentliche Ziel der Regelung verfehlt, Wohnen strukturell zu entlasten. Der Entwurf meidet letztlich jede Festlegung zu seiner Zielrichtung und steht damit für einen Versuch des Landes, sich zulasten der Kommunen von jeder politischen Verantwortung freizuzeichnen.

### **Begründung des Gesetzentwurfs mit sachfremden Aspekten**

Die Beliebigkeit der Gesetzesbegründung zeigt sich auch in einer Vermischung mit sachfremden Aspekten. So werden die „*Gleichmäßigkeit der Besteuerung*“ und die „*Aufkommensneutralität der Grundsteuerreform*“ als Argumente für differenzierende Hebesätze bemüht.

Der Entwurf bietet insoweit jedoch keinerlei Vorteile. Wenn überhaupt, dann stellt eine Regelung, die den Kommunen „*beispielsweise die Förderung des Wohnens*“, aber auch „*andere Lenkungsziele (...) wie etwa die Förderung von Nichtwohngrundstücken*“ (Drs. 18/9242, S. 9) – und damit ein größeres Spektrum von Ungleichbehandlungen – ermöglichen soll, den Gleichmäßigkeitsgrundsatz eher in Frage.

Unverständlich bleibt ebenso, welche Bezüge zwischen den Themen Lastenverschiebung und Aufkommensneutralität bestehen. Die Aufkommensneutralität bezieht sich auf das Gesamtgrundsteueraufkommen in einer Gemeinde und nicht auf das Teilaufkommen einzelner Grundstücksgruppen.

Schließlich spielt eine Differenzierung der Grundsteuer-B-Hebesätze auch für die „Ausschöpfung“ der Grundsteuer als Steuerquelle (Drs. 18/9242, S. 10) keine Rolle.

### **Vereinnahmung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts durch das Land**

Bereits in unserer anliegenden Stellungnahme vom 02.04.2024 haben wir uns ausdrücklich dagegen verwahrt, „*die verfassungsrechtliche Garantie kommunaler Selbstverwaltung im vorliegenden Kontext als Scheinargument zu missbrauchen. Die staatliche Seite darf ihre Verantwortung nicht auf die kommunale Ebene abwälzen, sondern muss selbst dazu stehen.*“ Dies scheint die Autoren des Gesetzentwurfs jedoch nicht davon abzuhalten, die Vereinnahmung des Selbstverwaltungsrechts fortzusetzen und auf diesem Wege Verantwortung auf die Kommunen abzuwälzen, wie der Gesetzentwurf eindrücklich zeigt (Drs. 18/9242, S. 9, Herv. d. uns):

*„Durch die ergänzende Neuregelung wird das Selbstverwaltungsrecht der Kommunen, wozu gerade auch die Ausgestaltung der Steuerquellen gehört, gestärkt. Die Hebesätze für die Grundsteuer werden von den Kommunen selbst festgelegt. **Das Land hat insoweit keine Einwirkungsmöglichkeit auf einzelne Kommunen.**“*

Zusätzlich werden den Kommunen gegen eine Wohnförderung gerichtete „Lenkungsziele“ (Drs. 18/9242, S. 9) unterstellt, obwohl es der kommunalen Seite beim vorliegenden Thema immer ausschließlich darum ging, eine Entlastung des Wohnens zu verankern.

### **Verlagerung der rechtlichen Risiken auf die Kommunen**

Der Vorschlag des Gesetzentwurfs ist rechtlich in hohem Maße prüfungsbedürftig. Auch darauf haben wir Landesregierung und Landtag – nicht zuletzt in unserer anliegenden Stellungnahme vom 02.04.2024 (dort S. 3 f.) – vielfach hingewiesen. Mit dem Gesetzentwurf soll das rechtliche Risiko einer Belastungskorrektur nun vom Land auf die Kommunen verlagert werden (Drs. 18/9242, S. 3 bzw. 9):

*„Bei einer Nutzung der neuen Flexibilität obliegt es den Kommunen, bei einer Differenzierung der Hebesätze hinreichende verfassungsrechtliche Rechtfertigungsgründe darzulegen..*

*Im Ergebnis steht den Kommunen künftig ein Lenkungsinstrument zur Verfügung, das in der Verantwortung der Kommunen unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Grenzen im Rahmen ihrer Beschlüsse über die Höhe der Hebesätze ausgeübt werden muss.“*

### **Verlagerung der technischen Risiken auf die Kommunen**

Der Entwurf blendet die von kommunaler Seite ausführlich beschriebenen Probleme einer rechtzeitigen IT-mäßigen Umsetzung differenzierender Hebesätze (vgl. dazu unsere anliegende Stellungnahme vom 02.04.2024, S. 2) weitgehend aus und begnügt sich mit der Feststellung: *„Soweit die Kommunen die Option ausüben wollen, werden sie ihre grundsätzlich vorhandene Automation anpassen müssen“* (Drs. 18/9242, S. 4).

### **Echte Option einer Differenzierung gerade nicht geregelt**

Städte und Gemeinden, deren Softwareanbieter eine programmtechnische Abbildung einer Differenzierung nicht rechtzeitig zur Verfügung stellen können, bliebe als einzige Option, auf eine Differenzierung der Hebesätze ganz zu verzichten.

Der vorgeschlagene Gesetzestext (Drs. 18/9242, S. 7) schließt diese Handlungsoption jedoch ausdrücklich aus: Danach *„muss der Hebesatz (...) einheitlich sein“*

1. für die in einer Gemeinde liegenden Betriebe der Land- und Forstwirtschaft (= Grundsteuer A),
2. für die unbebauten Grundstücke und Nichtwohngrundstücke und
3. für die Wohngrundstücke.

Nach dieser Regelung könnte eine Gemeinde die Hebesätze für Wohn- und Nichtwohngrundstücke zwar gleich hoch ansetzen, aber eben nicht mehr über das „Ob“ der Differenzierung als solches disponieren. Dies würde zu Problemen in Kommunen führen, deren Veranlagungssoftware eine Differenzierung nicht abbilden kann. Denn auch wenn die jeweiligen Hebesätze für Wohn- und Nichtwohngrundstücke gleich hoch lägen, würde sich ein Steuerbescheid, der weiterhin nur einen einheitlichen Hebesatz für die „Grundsteuer B“ ausweist, angesichts des Wortlauts des Entwurfs dem Vorwurf fehlender Bestimmtheit aussetzen.

Doch selbst wenn dieser Punkt durch eine Anpassung des Entwurfs ausgeräumt würde und auf eine Differenzierung innerhalb der Grundsteuer B vollständig verzichtet werden könnte, bleibt der Umstand bestehen, dass jedenfalls das Risiko, eine Differenzierung technisch nicht mehr rechtzeitig umsetzen zu können, vollständig auf die kommunale Seite abgewälzt wird – inklusive der „politischen Kosten“, die ein ausbleibender Belastungsausgleich im Kommunalwahljahr 2025 dann für die kommunale Seite hätte.

### **Erhebliche Folgeprobleme im Finanzausgleich und im Haushaltsrecht**

Bereits in der Sachverständigenanhörung am 16.04.2024 haben wir auf ein erhebliches Problem hingewiesen, das eine Hebesatzdifferenzierung der Grundsteuer B im kommunalen Finanzausgleich auslösen würde. Es ist momentan völlig unklar, wie eine fiktive Grundsteuerkraftbemessung angesichts unterschiedlichster Differenzierungskonstellationen in 396 Städten und Gemeinden künftig aussehen könnte. Innerhalb der derzeitigen Systematik erscheint sie nicht umsetzbar. Dies ist angesichts der

Tatsache, dass das Gemeindefinanzierungsgesetz rund 15 Mrd. Euro in verfassungsfester Weise jährlich neu zu verteilen hat, ein ganz wesentlicher Umstand, der auch bereits bei der Entscheidung über den vorliegenden Gesetzentwurf zwingend berücksichtigt werden muss.

Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob und in welchem Maße Gemeinden etwa haushaltsrechtlich dazu verpflichtet sein könnten, bei etwaigen Klageverfahren im Zusammenhang mit einer Differenzierung auch Rückstellungen in den Haushalten für drohende Steuerrückzahlungen zu bilden.

### **Fairer und solidarischer Umgang mit den Kommunen aufgekündigt**

Schließlich bleibt zu betonen, dass sich die kommunale Seite dem Land gegenüber immer fair und konstruktiv verhalten hat. Sie hat die drohende Lastenverschiebung bereits im Frühjahr 2022 an das Land herangetragen und auch frühestmöglich verdeutlicht, dass differenzierte Grundsteuer-B-Hebesätze vor Ort keine taugliche Lösung des Problems darstellten. Stattdessen wurde von Beginn an eine Anpassung der Messzahlen vorgeschlagen. Als zuletzt deutlich wurde, dass das Land eine Messzahlösung aus technischen, rechtlichen und personellen Gründen nicht mehr zum 01.01.2025 würde umsetzen können, wurden diese Schwierigkeiten von kommunaler Seite zugestanden und es wurde angeboten, gemeinsam mit dem Land den Weg einer Messzahlösung zum 01.01.2026 zu gehen.

Wie sich nun zeigt, hat sich die Landesseite – nachdem sie das Thema (viel zu) lange Zeit in der Schwebe gelassen hatte – dazu entschlossen, das Problem entgegen der einhelligen kommunalen Positionierung auf die Städte und Gemeinden abzuwälzen.

Wir fordern den Landtag daher dringend auf, diese Form der Entsolidarisierung mit den Kommunen nicht mitzutragen und den Gesetzentwurf abzulehnen. Systematische Mehrbelastungen für Wohngrundstücke im Zuge der Grundsteuerreform können nur durch eine Anpassung der Grundsteuermesszahlen dauerhaft und verlässlich vermieden werden.

Mit freundlichen Grüßen



Helmut Dedy  
Geschäftsführer  
des Städtetages Nordrhein-Westfalen



Dr. Martin Klein  
Hauptgeschäftsführer  
des Landkreistages Nordrhein-Westfalen



Christof Sommer  
Hauptgeschäftsführer  
des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen

**Anlage**

# Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Nordrhein-Westfalen



Landtag Nordrhein-Westfalen  
Postfach 10 11 43  
40002 Düsseldorf

Ausschließlich per E-Mail: [anhoerung@landtag.nrw.de](mailto:anhoerung@landtag.nrw.de)

**Stichwort: „A07 - Grundsteuermodell - 16.04.2024“**

**Stellungnahme zur Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses am 16. April 2024 zum Antrag der Fraktion der FDP, Drs. 18/7760 – Neue Kritik des Städte- und Gemeindebundes am Grundsteuermodell ernst nehmen – Ungerechte Lastenverteilung zum Nachteil des Wohnens in Nordrhein-Westfalen muss dringend verhindert werden**

Sehr geehrte Damen und Herren,

Land, Städte und Gemeinden haben ein gemeinsames Interesse an einem Gelingen der Grundsteuerreform und einer langfristigen Absicherung des Grundsteuer-Aufkommens in Höhe von rund 4 Mrd. Euro p.a. in NRW. Daher ist es zu begrüßen, dass sich der Haushalts- und Finanzausschuss des Landtages mit dem Problem der reformbedingten Belastungsverschiebungen zwischen Wohn- und Nichtwohn-Grundstücken befasst.

## **Systematische Mehrbelastungen für Wohngrundstücke**

Einige Städte und Gemeinden unterschiedlicher Größenklassen sind bereits in der Lage, die Belastungswirkungen des neuen Grundsteuerrechts detailliert zu analysen. In der Gesamtschau dieser Auswertungen zeigt sich, dass es landesweit und über alle Gemeindegrößenklassen zu einer systematischen Belastungsverschiebung weg von nicht zu Wohnzwecken genutzten Grundstücken („Nichtwohn-Grundstücke“) und hin zu den zu Wohnzwecken genutzten Grundstücken („Wohn-Grundstücke“) gibt.

- Nichtwohn-Grundstücke umfassen die Grundstücksarten: Unbebaute Grundstücke, Teileigentum, Geschäftsgrundstücke, gemischt genutzte Grundstücke und sonstige bebaute Grundstücke.
- Wohn-Grundstücke umfassen die Grundstücksarten: Einfamilienhäuser, Zweifamilienhäuser, Mietwohngrundstücke und Wohnungseigentum.

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
18. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME  
18/1369**

Alle Abgeordneten

02.04.2024

Städtetag NRW  
Dr. Stefan Ronnecker  
Hauptreferent  
Telefon 0221 3771-720  
stefan.ronnecker@  
staedtetag.de  
Gereonstraße 18 - 32  
50670 Köln  
www.staedtetag-nrw.de  
Aktenzeichen: 20.47.70 N

Landkreistag NRW  
Marcel Kreutz  
Referent  
Telefon 0211 300491-110  
m.kreutz@lkt-nrw.de  
Kavalleriestraße 8  
40213 Düsseldorf  
www.lkt-nrw.de  
Aktenzeichen: 20.62.01

Städte- und Gemeindebund NRW  
Carl Georg Müller  
Hauptreferent  
Telefon 0211 4587-255  
Carlgeorg.mueller@  
kommunen.nrw  
Kaiserswerther Straße 199 - 201  
40474 Düsseldorf  
www.kommunen.nrw  
Aktenzeichen: 41.6.3.4-003/013

Die Belastungsverschiebung ist eine konkrete Folge der Neubewertung aufgrund des Bundesmodells. Mit dieser Folge müssen sich der Bund, auf dessen Gesetzgebung das Modell zurückgeht, und alle Länder auseinandersetzen, die – anders als etwa Sachsen und das Saarland – das Bundesmodell unverändert übernommen haben. Sie sind in der Pflicht, verantwortlich und angemessen zu reagieren.

Die Entscheidungsverantwortung, ob und wie man auf die Belastungsverschiebung reagiert, ist im Übrigen auch nicht mit dem Argument zu umgehen, der Vergleich mit dem „alten Recht“ bzw. der bisherigen Situation sei unzulässig, weil die bisherige Rechtslage verfassungswidrig ist. Denn es geht bei möglichen Korrekturen der Wertverschiebung nicht darum, das alte Recht wiederherzustellen. Es geht lediglich um eine nüchterne Feststellung der Tatsachen: Künftig würden Wohngrundstücke insgesamt deutlich höher belastet als bislang, weil die Belastung sich strukturell zwischen den Grundstückstypen verschoben hat. Mit dieser Feststellung wird aber weder die alte Rechtslage für richtig erklärt noch das Ergebnis der Neubewertung rechtlich in Frage gestellt.

Es geht stattdessen allein um die Frage, ob politisch – im Sinne einer steuerlichen Privilegierung von Wohnraum – auf die Mehrbelastung reagiert werden soll. Wir halten das seit langem für notwendig.

Der Landtag hat sich bereits am 20. März 2024 mit dem Problem der reformbedingten Belastungsverschiebungen zwischen Wohn- und Nichtwohn-Grundstücken befasst. In der Plenarsitzung wurde neben dem kommunalen Vorschlag einer Messzahlenanpassung auch ein nach Grundstücksarten differenziertes Hebesatzrecht diskutiert. Nach intensiven Diskussionen und Prüfung der Alternative in den Verbandsgremien lehnen der Städtetag und der Städte- und Gemeindebund ein solches differenziertes Hebesatzrecht jedoch uneingeschränkt ab, und zwar aus mehreren Gründen:

### **Warum eine Hebesatzdifferenzierung nicht funktioniert**

Eine Hebesatzdifferenzierung würde nicht nur das eigentliche Regelungsziel verfehlen, sondern eine Reihe gravierender Folgeschäden in den Kommunen verursachen.

#### *Differenziertes Hebesatzrecht nicht mehr fristgerecht umsetzbar*

Zunächst trifft das Hauptargument der Landesregierung, eine Messzahl-Anpassung nicht mehr zum 01.01.2025 umsetzen zu können, ebenso auf die kommunale Seite zu. Ein differenziertes Hebesatzrecht lässt sich in der Mehrzahl der Kommunen bereits technisch nicht mehr bis Jahresende 2024 umsetzen. Rücksprachen mit dem Dachverband der kommunalen IT-Dienstleister (KDN) haben ergeben, dass die Programmanpassungen bei den IT-Dienstleistern und die sich anschließenden notwendigen Testungen vor Ort nebst Zertifizierung – im Anschluss an die Dauer eines Gesetzgebungsverfahrens – nochmals Monate in Anspruch nehmen würden.

Mit einem differenzierten Hebesatzrecht würde das Land den Eigentümern und Mietern von insbesondere Ein- und Zweifamilienhäusern also Entlastungen in Aussicht stellen, die viele Kommunen nicht mehr rechtzeitig umsetzen können. Ob eine Entlastung erfolgt oder nicht, darf aber nicht davon abhängen, ob die Verwaltungen vor Ort in der Lage sind, dies noch rechtzeitig umzusetzen.

#### *Differenziertes Hebesatzrecht verfehlt eigentliches Regelungsziel („Scheingenauigkeit“)*

Im aktuellen Diskurs wird behauptet, wegen der lokal unterschiedlichen Aufkommensverteilung zwischen Wohn- und Geschäftsgrundstücken sei eine Hebesatzdifferenzierung vor Ort besser für eine Belastungsnivellierung geeignet als eine landeseinheitliche Messzahlösung. Tatsächlich verhält es sich umgekehrt:

Das zunächst schlüssig klingende Argument geht an der eigentlichen Fragestellung völlig vorbei. Es geht nicht darum, in jeder Stadt oder Gemeinde genau dasselbe Gesamtaufkommen für Geschäfts- bzw. Wohngrundstücke zu erzeugen wie vor der Reform. Stattdessen geht es nur darum, die *strukturelle* Verschiebung zulasten der Wohngrundstücke einmalig und einheitlich abzumildern und damit das Wohnen zu fördern.

Dass nach der Neubewertung die Wertentwicklung von Geschäfts- bzw. Wohngrundstücken nicht in jeder Gemeinde völlig identisch ausfällt, ist als Teil der Reform völlig in Ordnung. Wenn sich z. B. Geschäftsgrundstücke in einem Ort oder einer Region wertmäßig überdurchschnittlich im Vergleich zum Landesschnitt entwickelt haben sollten (oder umgekehrt), darf sich das als Ausdruck der Reform natürlich auch weiterhin in der Besteuerung niederschlagen.

Deshalb ist eine einheitliche Lösung auf staatlicher Ebene, die auf die strukturelle Verschiebung antwortet, notwendig, aber auch völlig hinreichend. Diese Lösung in 396 verschiedenen Hebesatzentscheidungen in sämtlichen NRW-Städten und Gemeinden zu suchen, schießt dagegen völlig über das Ziel hinaus und sähe nach einer möglichst kleinteiligen „Korrektur“ der Reform aus, die eigentlich niemand will.

#### *Kein Bezug zur kommunalen Selbstverwaltung*

Vor diesem Hintergrund wäre es gerade auch kein Ausdruck kommunaler Selbstverwaltung, den Städten und Gemeinden „freizustellen“, über die Belastungsverschiebung jeweils lokal und optional zu entscheiden.

Das kommunale Selbstverwaltungsrecht ist ein hohes Gut. Es greift bei Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft ein, für die eine örtlich-individuelle Lösung geboten erscheint. Dies ist vorliegend aber gerade nicht der Fall. Die strukturelle Wertverschiebung ist kein örtliches, sondern ein bundesweites Problem aller Länder mit Bundesmodell. Hierauf in jeder einzelnen Gemeinde eines jeden betroffenen Landes eine Antwort geben zu lassen, um letztlich auf dasselbe überörtliche Problem zu reagieren, wäre absurd. Kommunale Selbstverwaltung darf nicht auf ein Ermessen reduziert werden, wie die Belastungsanteile einer gesetzlich geregelten Steuer verteilt werden sollen. Und außerdem: Warum sollte ausgerechnet diese Frage überhaupt ins örtliche Ermessen gestellt werden?

Wir verwehren uns deshalb dagegen, die verfassungsrechtliche Garantie kommunaler Selbstverwaltung im vorliegen Kontext als Scheinargument zu missbrauchen. Die staatliche Seite darf ihre Verantwortung nicht auf die kommunale Ebene abwälzen, sondern muss selbst dazu stehen.

#### *Verfassungsrechtliche Risiken eines differenzierten Hebesatzrechts erheblich*

Statt die gegebene Problemstellung zu lösen, drohte eine Hebesatzdifferenzierung vor Ort erhebliche Schäden zu verursachen, allen voran in rechtlicher Hinsicht.

Denn ein differenziertes Hebesatzrecht ist mit erheblichen verfassungsrechtlichen Risiken verbunden. Dazu gehört insbesondere die Frage, ob Entscheidungen über die Privilegierung des Wohnens und über die (gleichheits-)rechtlichen Grenzen von Belastungsverschiebungen nicht richtigerweise auf der Ebene des Gesetzgebers zu belassen und landeseinheitlich zu treffen sind.

Die Grundsteuer wird schon jetzt vielfach beklagt. Mit einem differenzierten Hebesatzrecht würde sich eine weitere – nach aktuellem Recht noch verschlossene – Flanke für neue Widerspruchs- und Gerichtsverfahren auftun, mit denen beispielsweise Abwägungs- und Begründungsdefizite individueller

Hebesatz-Differenzierungen geltend gemacht würden. In 396 Städten und Gemeinden drohte eine Widerspruchs- und Klagewelle, die – u. a. wegen örtlich unterschiedlicher Differenzierungen – auch nicht in Musterverfahren zu kanalisieren wäre. Weiter zu nennen ist hier bspw. auch die Frage nach der Gleichheitsgerechtigkeit differenzierter Hebesätze für Wohnen und Nichtwohnen in Bezug auf die Grundstücksart der gemischt genutzten Grundstücke.

Das Risiko, dass die Grundsteuer den Verfassungsgrundsätzen nicht standhält und das Aufkommen von 4 Mrd. Euro in NRW gefährdet ist, würde durch eine Hebesatzdifferenzierung eindeutig steigen. Bislang ist uns nicht bekannt, ob das Land ein unabhängiges verfassungsrechtliches Gutachten zu diesen Fragen eingeholt hat. In Anbetracht der erheblichen Risiken ist die Absicherung eines derartigen Vorschlags durch eine verfassungsrechtliche gutachterliche Prüfung aber geradezu zwingend.

#### *Ungewollte verteilungspolitische Konsequenzen differenzierter Hebesätze*

Weiter ist fraglich, ob die erwünschten Belastungskorrekturen zwischen Wohn- und Nichtwohn-Grundstücken in einem steuerwettbewerblichen Umfeld überhaupt durchgesetzt werden könnten. Dies auch vor dem Hintergrund, dass ein differenzierter Hebesatz für Nichtwohn-Grundstücke regelmäßig im vierstelligen Bereich liegen müsste, um grundstücksartenbezogene Belastungsverschiebungen zu vermeiden. Wer es sich vor Ort gerade noch leisten kann, würde womöglich Aufkommensverluste in Kauf nehmen, um beiden Interessen zu begegnen – und daran würden alle anderen ungewollt gemessen.

Vor allem aber bleiben die Verteilungskonflikte nicht etwa an die Umsetzung der Grundsteuerreform vor Ort gebunden. Stattdessen sind jährlich neue Konflikte vorprogrammiert, die in den Jahren nach 2025 rein gar nichts mehr mit dem ursprünglich intendierten Ziel einer Belastungsnivellierung zu tun hätten.

Die Entscheidung darüber muss daher einmalig und landeseinheitlich erfolgen. Das ist nur über eine Messzahlenanpassung möglich.

#### *Unnötige Hebesatzersplitterung*

Schließlich drohten mit einem differenzierten Hebesatzrecht auch die Übersichtlichkeit und Vergleichbarkeit der Grundsteuerlandschaft in NRW bei 396 verschiedenen Grundsteuer-B-Hebesatzpaaren bzw. 792 unterschiedlichen Grundsteuer-B-Hebesätzen verloren zu gehen.

#### *Land müsste differenzierte aufkommensneutrale Hebesätze ermitteln*

Angesichts der sich auch bei einer angestrebten Aufkommensneutralität abzeichnenden Notwendigkeit, Hebesätze nominell nach oben anpassen zu müssen, begrüßen viele Kommunen das vom Land zugesagte Register gemeindescharfer aufkommensneutraler Hebesätze. Mit der Einführung eines gesplitteten Hebesatzrechts wäre dieses Register entwertet. Das Land müsste vielmehr jeder Kommune mitteilen, mit welchen differenzierten Hebesätzen („Hebesatzpaaren“) zugleich Aufkommensneutralität und ein Ausgleich der Belastungsverschiebungen zwischen Wohn- und Nichtwohn-Grundstücken erreicht werden kann.

#### **Entlastung der Wohngrundstücke durch Anpassung der Grundsteuer-Messzahlen**

Aus diesen Gründen kann eine sachgerechte Lösung nur in einer Messzahl-Anpassung auf staatlicher Ebene liegen.

In Sachsen und im Saarland sind diese systematischen Belastungsverschiebungen zulasten der Wohn-Grundstücke bereits durch eine landesgesetzliche Verdopplung der Grundsteuer-Messzahl für Nicht-Wohngrundstücke weitgehend verhindert worden. Auch Berlin hat diesen Weg beschritten.

Eine Gesamtschau der uns vorliegenden Auswertungen unserer Mitglieder zeigt, dass eine landeseinheitliche Messzahlen-Anpassung durch die Landesgesetzgebung auch für Nordrhein-Westfalen einen geeigneten Entlastungsweg darstellt, um im Zuge der Reform systematische Mehrbelastungen im Bereich der Wohn-Grundstücke zu vermeiden.

Die kommunalen Spitzenverbände fordern daher weiterhin eine Anpassung des Messzahlen-Verhältnisses zwischen Wohn- und Nichtwohn-Grundstücken zugunsten der Wohn-Grundstücke auch für NRW.

### **Messzahlenanpassung jedenfalls für 2026**

Wünschenswert wäre eine Lösung zum 01.01.2025 gewesen. Das Land NRW wurde von kommunaler Seite bereits im Januar 2022 (!) auf eine drohende Wertverschiebung hingewiesen. Seinerzeit wäre eine Lösung auf Landesebene jedenfalls noch möglich gewesen. Dass diese Gelegenheit verpasst wurde, ist bedauerlich. Dennoch können wir die inzwischen bestehenden rechtlichen und administrativen Gründe des Landes nachvollziehen, die gegen eine Lösung zum 01.01.2025 sprechen (und die in vergleichbarer Form wie gesehen auch der überraschend angekündigten Hebesatzdifferenzierung entgegenstehen würden).

Das Land muss deshalb jetzt zu seiner Verantwortung stehen. Mit der Hebesatzdifferenzierung eine Scheinlösung auf Kosten der Kommunen zu wählen, wäre in der Sache unangemessen. Stattdessen steht dem Land mit der **Messzahl-Anpassung zum 01.01.2026** ein rechtlich und administrativ gangbarer Weg offen, der zugleich sachgerecht und politisch fair ist.

Wir sind bereit, gemeinsam mit dem Land diesen Weg zu gehen. Wir schlagen daher vor, die bisher noch für das Jahr 2025 eingeforderte Anpassung der Grundsteuermesszahlen zur Vermeidung von systematischen Belastungsverschiebungen zwischen Wohn- und Nichtwohn-Grundstücken auf das Jahr 2026 zu verschieben. Ein solches Probejahr für das neue Grundsteuerrecht bietet allen Beteiligten zugleich die Chance, die Verteilungswirkungen des neuen Grundsteuermodells und etwaiger Korrekturinstrumente im Detail zu analysieren und in der Breite zu diskutieren. Unser gemeinsames Ziel sollte eine faktenbasierte, verfassungsfeste und landeseinheitliche Antwort auf die Frage nach einer sachgerechten Belastungsverteilung bei der Grundsteuer sein.

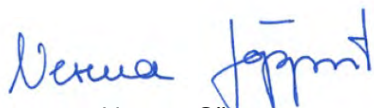
### **Grundsteuerreform gemeinsam zu einem Erfolg machen**

Die Grundsteuerreform ist eine gesamtstaatliche Aufgabe. Nach jahrzehntelanger Untätigkeit früherer Gesetzgeber, die zur Verfassungswidrigkeit der Grundbesteuerung geführt hat, sind alle Beteiligten – Bund, Länder und Kommunen – dazu aufgerufen, die Neuaufstellung der Grundsteuer zu einem Erfolg zu machen. Das Land NRW hat vor anderen Bundesländern die Mammutaufgabe der Neubewertung erfolgreich gestemmt. Das weiß die kommunale Familie sehr zu schätzen.

Wir ersuchen das Land aber eindringlich, auf die Einführung differenzierter Hebesätze zu verzichten und stattdessen auf Basis einer vertieften Evaluation der Verteilungsergebnisse des neuen Grundsteuerrechts eine (zumindestens landes-)einheitliche Anpassung der Grundsteuer-Messzahlen für Wohn- und Nichtwohn-Grundstücke zum Jahr 2026 zu prüfen. Die zeitliche Verschiebung ist erklärbar, die kommende Entlastung frühzeitig kommunizierbar und die Anpassung zum 01.01.2026 hätte immerhin den Effekt, dass jeder Hauseigentümer und Mieter die Entlastung in seinem neuen Bescheid ablesen kann, ohne dass diese

– wie es zum 01.01.2025 wohl der Fall wäre – in der Kumulation aller Aspekte der Neubewertung unterginge.

Mit freundlichen Grüßen



Verena Göppert  
Ständige Stellvertreterin des Geschäftsführers  
Städtetag Nordrhein-Westfalen



Dr. Martin Klein  
Hauptgeschäftsführer  
Landkreistag Nordrhein-Westfalen



Claus Hamacher  
Beigeordneter  
Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen



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